Rodrigo Garcia Vilardi

Redução da Insegurança Pública: Política Pública de Segurança ou Política de Segurança Pública. Estudo de caso

Dissertação de Mestrado

Orientadora:

Professora Doutora Janaina Conceição Paschoal

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO

2010

Rodrigo Garcia Vilardi

Redução da Insegurança Pública: Política Pública de Segurança ou Política de Segurança Pública. Estudo de caso

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Penal, sob orientação da Professora Doutora Janaina Conceição Paschoal

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
SÃO PAULO
2010

Banca Examinadora:

_____

_____

_____

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por todas as oportunidades que me tem ofertado para aprendizado e evolução espiritual.

Neste momento específico, a oportunidade concretizou-se por meio da minha orientadora, Janaina Conceição Paschoal, que confiou em minha dedicação para enfrentar o desafio inerente ao curso de pós-graduação e me auxiliou em cada passo dado nesta difícil, mas extremamente gratificante caminhada.

Durante todo o percurso, além do inquestionável e já conhecido saber jurídico, tive a chance de observar e aprender com a ponderação, justiça e integridade de uma pessoa que tão bem transita entre o conhecimento acadêmico e a realidade social.

Ainda que não seja suficiente para retribuir todo o aprendizado recebido, todos os esforços focados neste trabalho tiveram por objetivo fazer valer a confiança em mim depositada da única maneira possível: aproveitando ao máximo o conhecimento de modo a possibilitar reflexões e evolução pessoal e profissional.

Também foram imprescindíveis neste trajeto a experiência vivenciada em sala de aula nas disciplinas conduzidas pelos professores Renato de Mello Jorge Silveira, Luís Virgílio Afonso da Silva, Antonio Scarance Fernandes, Miguel Reale Júnior e ao saudoso, que tão cedo nos deixou, Antônio Luís Chaves de Camargo. Cada linha deste trabalho recebeu a influência dos debates realizados durante o curso tão bem conduzidos por esses professores.

Apesar do decurso do tempo, não poderia deixar de agradecer a aqueles que contribuíram com todas as pesquisas realizadas durante as experiências anteriores na graduação, iniciação científica e especialização. Assim, na base de toda a construção aqui pretendida residem os ensinamentos obtidos das orientações dos docentes Ivanira Pancheri, Leonardo Sica, Antonio Carlos da Ponte, Oswaldo Henrique Duek Marques e Gustavo Octaviano Diniz Junqueira.

Especificamente no que tange a este trabalho, agradeço as orientações e observações apresentadas pelas professoras Helena Regina Lobo da Costa e Ana Elisa Liberatore Silva Bechara durante o exame de qualificação, que me auxiliaram na correção de rumos e aprofundamento do tema.

As imperfeições presentes neste trabalho decorrem de minhas fragilidades e não de tão profusa fonte.

Ao lado da acadêmica, as áreas profissional e pessoal também foram pródigas nas condições oferecidas para esta jornada.

O tema aqui tratado decorre diretamente da experiência vivenciada “ombro a ombro” com os policiais militares da instituição paulista, especialmente aqueles com quem servi na Academia de Polícia Militar do Barro Branco, no 2º Batalhão de Polícia Militar Metropolitano e na Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Somente com a troca de experiências e aprendizados com todos estes amigos é que se tornou possível a abordagem de temas tão tormentosos inerentes ao presente estudo. Aos policiais militares da Corregedoria, um agradecimento especial por terem me auxiliado sobremaneira nos afazeres profissionais durante o período deste estudo e evitado que o imprescindível serviço desenvolvido sofresse qualquer prejuízo em virtude da dispersão de atenção. Menção especial cabe a Sérgio Antônio Rodrigues de Andrade Júnior que generosamente me auxiliou quando este trabalho ainda se encontrava em fase de projeto, antes mesmo do ingresso neste curso.

Agradeço, ainda, ao Dr. Antônio Ferreira Pinto, atual Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo pela autorização que permitiu o desenvolvimento desta pesquisa, sem a qual o trabalho seria inviabilizado. Da mesma forma, agradeço todos os policiais militares que me auxiliaram na compreensão e obtenção dos dados, em especial, a Marlon Marcos Francisco Maccari e Henrique da Silva Morassa que possibilitaram a concretização do estudo de caso, com o auxílio diuturno nos levantamentos realizados.

E se a base acadêmica e profissional exponencializaram o conhecimento obtido em livros, tudo era alicerçado pelo apoio e carinho recebido no âmbito pessoal.

Aos meus amigos, agradeço a compreensão pelas horas que deixamos de compartilhar e pela sempre disponível ajuda, tanto no auxílio direto do estudo quanto nas palavras de apoio nos momentos de tensão próprios de um trabalho desta natureza.

Em relação à minha família, as palavras somem.

Toda a força necessária nesta jornada foi retirada da pessoa que se formou em virtude do crescimento ao lado de meus irmãos, Ricardo e Renata. Em contrapartida, durante o período de luta, desde o ingresso neste curso até o termino deste trabalho, os momentos em que permaneci ausente foram constantes. Desta forma, ao sentimento de

gratidão mistura-se o pesar pelos momentos ausentes. Fica a certeza de que poderemos aproveitar melhor os encontros a partir de agora.

Aos meus pais, José e Maria Dolores, devo-lhes à vida. Toda a batalha travada desde o dia em que aprendi a ficar em pé até hoje, tem por objetivo demonstrar-lhes que estou me esforçando para fazer por merecer.

Por fim, àquela, sem a qual, sequer, teria iniciado esta caminhada. Sem os incentivos, opiniões, auxílios e afeto de minha mulher, Iara, não teria conseguido transpor nenhum dos obstáculos. Com grande amor, que esta jornada ajudou a fortificar ainda mais, posso dizer que este trabalho foi feito a quatro mãos e dois corações.

Obrigado a todos.

A Plínio César Araújo da Silva

SUMÁRIO

Introdução.....13

Capítulo 1. Segurança Pública: delimitações.....24

1.1. Breve histórico.....24

1.2. Conceito.....35

1.2.1. Ampliação indevida do conceito de segurança pública.....52

1.3. Dupla natureza jurídica da segurança pública: direito fundamental e serviço público.....59

1.4. Responsabilidade pela preservação da segurança pública.....67

1.4.1. 'Responsabilidade de todos' e a questão do livre-arbítrio.....68

1.4.2. 'Responsabilidade de todos' e a questão da participação comunitária e individual.....70

1.4.3. 'Responsabilidade de todos' e o incremento do risco ou especial condição do indivíduo.....75

1.4.4. Dever e responsabilidade do Estado.....83

1.5. Meios de mensuração.....97

Capítulo 2. Meios de redução da insegurança pública.....108

2.1. Fatores de risco x abordagem local da segurança pública.....108

2.1.1. Fatores de risco individuais e os controles informais.....108

2.1.2. Fatores de risco estruturais.....111

2.1.3. Abordagem local da segurança pública.....123

2.2. Políticas públicas.....130

2.2.1. Políticas Públicas de Segurança (PPS).....134

2.2.1.1. Conceito.....134

2.2.1.2. Experiências.....136

2.2.1.3. Estudo de caso: “Praças da Paz”.....153

2.2.1.4. Finalidades: proposta de delimitação conceitual.....165

2.2.2. Políticas de Segurança Pública (PSP).....169

2.2.2.1. Conceito.....169

2.2.2.1.1. Distinção entre política de segurança pública e política pública de segurança.....169

2.2.2.1.2. Estratégias de prevenção.....173

2.2.2.2. Estudo de caso: “videomonitorização”.....176

Capítulo 3. Política de segurança pública e modelos de policiamento.....187

3.1. Otimização das políticas de segurança pública.....187

3.2. Policiamento orientado à solução de problemas.....189

3.2.1. Origem.....189

3.2.2. Modelo.....196

3.2.3. Experiências.....200

3.2.3.1. Projeto de revitalização de área comercial (Green Bay/Wisconsin/EUA)..201

3.2.3.2. Reduzindo crimes e desordens nos hotéis e motéis de Chula Vista (Chula Vista/California/EUA).....203

3.2.3.3. Projeto “Paz para quem tem carro” (Mogi das Cruzes/São Paulo/Brasil)...207

3.2.4. Policiamento orientado à solução de problemas, abordagem local e ‘responsabilidade de todos’ pela segurança pública.....211

3.3. Policiamento Comunitário.....213

3.3.1. Origem.....213

3.3.2. Modelo.....220

3.3.3. Experiências.....228

3.3.3.1. Avaliação do policiamento comunitário no município de São Paulo (1997-2006).....230

3.3.3.2. Policiamento Comunitário no estado do Espírito Santo (1998-2002).....237

3.3.4. Policiamento Comunitário e a redução de delitos.....241

3.4. Policiamento Comunitário orientado à solução de problemas (PCOP).....247

3.4.1. Policiamento Comunitário orientado à solução de problemas: aplicação prática.....253

Conclusão.....263

Bibliografia.....269

Apêndices

Apêndice 1.....294

Apêndice 2.....296

Apêndice 3.....297

Apêndice 4.....298

Apêndice 5.....300

Apêndice 6.....302

Apêndice 7.....304

Apêndice 8.....309

Apêndice 9.....314

Resumo.....319

Riassunto.....321

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E MAPAS

Tabela 1. Pesquisas de vitimização realizadas no Brasil até 2007.....105

Tabela 2. Registros policiais – "Praça da Paz" – Jardim Elisa Maria.....158

Tabela 3. Registros policiais – "Praça da Paz" – Jardim Ângela.....159

Tabela 4. Registros policiais – "Praça da Paz" – Lajeado.....160

Tabela 5. Pesquisa por área de visualização da câmera (Perdizes e Pacaembu).....182

Tabela 6. Pesquisa por logradouros – Parque do Carmo.....182

Tabela 7. Pesquisa por logradouros – Morumbi.....183

Tabela 8. Pesquisa por logradouros – Vila Penteado/Jardim Elisa Maria.....183

Tabela 9. Total de ocorrências roubo e furtos no município de São Paulo.....183

Tabela 10. Evolução dos homicídios no município de Belo Horizonte e principais aglomerados (1998 a 2002).....256

Tabela 11. Evolução dos homicídios nos principais aglomerados do município de Belo Horizonte (agosto/dezembro de 1998 a 2002).....256

Tabela 12. Distribuição dos crimes na região do Morro das Pedras (agosto/dezembro de 1999 a 2002).....257

Gráfico 1. Evolução da taxa de desemprego total e do número de roubos consumados e dos seguidos de lesão ou morte no interior de veículos na região metropolitana.....117

Gráfico 2. Elasticidade de tipos de roubos com relação ao desemprego.....118

Gráfico 3. Grau de urbanização– Brasil (1940-2000).....123

Gráfico 4. Evolução do número de homicídios (1996-2007).....142

Gráfico 5. Taxa de homicídio média por cem mil habitantes para o grupo de tratamento, grupo comparação I (Belo Horizonte sem favelas) e grupo de comparação II (favelas não tratadas).....258

Gráfico 6. Evolução da taxa de homicídio nas áreas do programa "Fica Vivo" no município de Belo Horizonte.....258

Mapa 1. Roubos e homicídios dolosos no município de São Paulo.....103

Mapa 2. Contrabando de armas.....114

INTRODUÇÃO

É incontestável o fato de que a *segurança pública*, em âmbito local e nacional, apresenta inúmeros e consideráveis problemas, de tal forma que as expressões "caos" e "níveis insuportáveis" são freqüentemente utilizadas para defini-la.

José Eduardo Faria indaga: "se a segurança dos cidadãos é o sentido da existência do Estado, conforme dizia Hobbes, de que modo encará-lo à luz da atual realidade sócio-econômica brasileira, marcada por índices crescentes de violência?"[1]

Diante dessa circunstância, é muito comum a busca pela identificação das causas e conseqüente responsabilidade pelos problemas relacionados ao crime. Esta busca mostra-se tão sensível aos integrantes do corpo social que não seria exagero compará-la ao sentimento encontrado nos povos primitivos os quais, ante a ocorrência de um delito ou a qualquer infringência aos *totens* e tabus - suas regras de convivência - buscavam imputar o fato a algo ou a alguém, independentemente de qualquer culpa, apenas para que a "fúria dos deuses" fosse aplacada e suas conseqüências não recaíssem sobre toda a tribo. Este sentimento, normalmente intitulado sob o signo de "responsabilidade flutuante"[2], reservadas as devidas peculiaridades, pode ser facilmente detectado hoje nos freqüentes debates atinentes ao fenômeno criminal, em especial nos meios midiáticos que, em geral, refletem os anseios e receios do cidadão comum.

Refletindo sobre o assunto, Janaina Conceição Paschoal[3] aponta que basta a ocorrência de um delito com uma freqüência maior ou que atinja classes sociais mais privilegiadas, para que se iniciem as lutas para o aumento das medidas repressivo-penais, seja no sentido de duração das penas, seja no sentido de restrição de garantias, especialmente no que se refere às questões processuais-penais. No tocante às instituições policiais, suscita-se aumento do contingente ou ampliação do poder de polícia para outras

---

[1] José Eduardo Faria em prefácio de Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana:* o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 7.

[2] Ante a uma ofensa às condições existenciais da sociedade, para os povos primitivos, seria necessária a punição de alguém, o criminoso ou outro em seu lugar, por meio de humilhação, desprezo ou expulsão do grupo, o que significaria a destruição simbólica do crime e conseqüente libertação do clã da impureza que o contaminou. A nomenclatura "responsabilidade flutuante" decorre da idéia de que a culpa pairava, flutuava sobre a tribo até encontrar algo ou alguém em quem recair sob a forma de punição.

[3] Janaina Conceição Paschoal. Segurança pública: poder e dever de todos. In: ILANUD (Org.). *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo: ILANUD, 2002, p. 63.

instituições, sem que haja a preocupação em se definir em que, realmente, esse poder consiste.

Direcionam-se, assim, os esforços única e exclusivamente aos efeitos e não às causas do problema, acarretando inflação legislativo-penal que derruba a sistemática do ordenamento jurídico e afasta, cada vez mais, os tipos penais dos princípios e garantias estabelecidos na Parte Geral do Código Penal.

Assim, ante a ocorrência de um fato grave e relevante relacionado à questão da *segurança pública*, inicia-se uma avalanche de discussões, na maioria das vezes, de modo superficial[4] e fragmentado, o que, geralmente, resulta na adoção de medidas tópicas e paliativas que, com o passar do tempo, se demonstram ineficazes ou insuficientes para a solução ou redução dos problemas.

Não tarda para que os problemas voltem a despontar. Nesse contexto, o calor dos acontecimentos aliado à necessidade de "pronta resposta", funciona como obstáculo a reflexões profundas sobre a questão, implicando, mais uma vez, em medidas inócuas.

Em que pese a complexidade do assunto, a obtenção de resultados ou soluções satisfatórias, isto é, a identificação de meios eficientes de redução dos problemas na área da *segurança pública*, será possível somente se, antes que se discutam os meios de combate mais eficazes, seja realizada uma análise que estabeleça pressupostos e/ou critérios mínimos para se tentar responder a algumas questões preliminares tais como: qual o conceito ou o que é *segurança pública*? Como mensurar ou identificar seus níveis? Quem são os responsáveis pela garantia deste direito e quais as respectivas parcelas de responsabilidade? Quais as causas ou condicionantes dos problemas ou, por assim dizer, da *insegurança pública*?

[4] Apenas a título exemplificativo, cite-se a conclusão apontada por João Gonçalves de Lemos que em artigo sobre *segurança pública* afirma que "das leituras dos jornais, revistas, enfim, nos diversos meios de comunicação social, conclui-se que a segurança pública não pode continuar como se acha presentemente (...) pelo menos três aspectos devem ser examinados: a Constituição Federal não deve se imiscuir com segurança pública; a polícia é uma atividade essencialmente civil e não deve existir uma Justiça especial militar" (João Gonçalves de Lemos. Segurança pública: direito do cidadão x obrigação do estado. In: César Barros Leal; Heitor Piedade Júnior (Orgs.). *Violência e vitimização*: a face sombria do cotidiano. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 154.). Esta conclusão não é acompanhada, no artigo, de nenhuma análise ou argumento que dê algum tipo de lastro ao raciocínio do autor, derivando apenas de suas concepções ideológicas. Infelizmente, esta superficialidade nas reflexões sobre o tema é freqüente e, com certeza, é corroborada pela fragilidade - que será demonstrada - dos estudos sobre a eficiência das ações desenvolvidas nesta área. A idéia é simples: se não existem estudos que comprovem o que funciona, escolhe-se a opção a ser defendida e difundida com base apenas em concepções subjetivas.

As respostas a tais questionamentos fornecerão uma percepção global e interdisciplinar do assunto, de modo a facilitar a busca pelos meios mais aptos a proporcionar melhorias nesta área.

No que se refere à necessidade de conceituação e determinação dos modos de mensuração da *segurança pública*, de se ver que se tratam dos pressupostos ou critérios básicos para a análise da eficácia dos meios de redução da *insegurança*, pois, somente se poderá compreender se houve alguma alteração neste aspecto, a partir do momento em que seja possível definir o que é, na realidade, a *segurança pública* e como avaliar seu nível[5]. Sendo assim, tais respostas antecedem o foco principal de qualquer estudo sobre o tema.

Já no que diz respeito aos outros questionamentos, relativos à responsabilidade e às causas da *insegurança pública*, as reflexões não se apresentam, de modo tão nítido, como pressuposto para a identificação dos meios mais apropriados à melhora do quadro atual. A análise da responsabilidade confunde-se, muitas vezes, com a própria identificação das causas e ambas, normalmente, só serão passíveis de compreensão após a implementação de experiências práticas na tentativa de redução dos fatores condicionantes da criminalidade.

Entretanto, tais dificuldades e o entrelaçamento dos tópicos não afastam a necessidade de uma análise prévia sobre as responsabilidades e complexidade dos fatores geradores das práticas de infrações penais. Somente com esta reflexão, ainda que ampla e sem delimitações precisas, será possível selecionar algumas hipóteses para definição dos meios de enfrentamento do problema, em tese, mais adequados.

No exame sobre a responsabilidade pelas deficiências existentes na *segurança pública*, é comum a conclusão de que todos os problemas devem ser imputados às autoridades públicas.

Como afirma Janaina Conceição Paschoal[6], é freqüente a cobrança por soluções em face do Poder Público. Cobra-se do Poder Executivo, sem que haja reflexão acerca dos limites orçamentários e avaliações sobre eficiências das medidas pleiteadas, como aumento de efetivo policial, compra de equipamentos e assim por diante. No âmbito do Poder Legislativo, os reclamos recaem sobre edição de leis mais severas e que afastem regras

[5] Não que tais questões estejam sedimentadas nos inúmeros trabalhos sobre o tema, entretanto, será necessário analisar os conceitos e critérios até então adotados e selecionar alguns destes para utilização como instrumento de trabalho.

[6] Janaina Conceição Paschoal. Segurança pública: poder e dever de todos. In: ILANUD (Org.). *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo: ILANUD, 2002, p. 63.

garantistas que foram conquistadas em decorrência de abusos estatais. Finalmente, do Poder Judiciário, espera-se sempre a concessão incondicional de medidas cautelares que restrinjam a liberdade dos acusados e a aplicação de penas nos máximos legais, independentemente da análise dos parâmetros normativos referentes à dosimetria da sanção.

Por óbvio que o Estado, por meio de seus poderes constituídos, possui considerável parcela de responsabilidade, até porque a própria Constituição Federal prevê que a questão é seu "dever" e, provavelmente, a sua razão de existência mais remota. Não obstante, as autoridades públicas, pressionadas pelos anseios populares, apesar de assumirem parcelas inafastáveis desta missão, recorrem, repetidamente, ao mesmo *caput* do artigo 144 da Constituição Federal para ressaltar que a *segurança pública* também é "responsabilidade de todos". Referido artigo acaba, por vezes, sendo utilizado como "uma tábua de salvação" pelos agentes públicos, pois divide o fardo da responsabilidade com todos os integrantes do corpo social.

Decerto que a responsabilidade deve ser compartilhada, até mesmo por previsão normativa, mas as questões que ainda não estão bem definidas são: de que modo compartilhá-la? Na questão da *segurança pública*, quais os deveres e limites de atuação dos órgãos próprios do sistema[7], dos demais órgãos governamentais[8] e da sociedade? E como a sociedade deve assumir a responsabilidade? Por meio de atos particulares, simplesmente, participando de atividades comunitárias (tais como associações de bairros[9]) ou, assumindo um papel mais amplo, participando de entidades privadas, sem fins lucrativos, que, atualmente, desenvolvem projetos em regiões especialmente atingidas pela criminalidade[10]? As respostas a tais questionamentos, ou seja, um mínimo de clareza sobre o papel que cada um desenvolve nesta questão é essencial para o alcance de dois objetivos: (i) a atenuação de cobranças indevidas ou ilegítimas em face do Estado com a conseqüente

[7] Recentemente, o problema da *segurança pública* tem sido abordado não apenas como responsabilidade do governo estadual e do sistema de justiça criminal, mas como responsabilidade de todas as esferas e setores do Estado (*vide*: Túlio Kahn; André Zanetic. O papel dos municípios na segurança pública. *Estudos Criminológicos*, São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, n. 4, 2005, p. 3).

[8] Ou seja, de que modo órgãos governamentais que não compõem o sistema de *segurança pública* possuem responsabilidade pela questão?

[9] A exemplo do que ocorre, desde 1984, no estado de São Paulo com os Conselhos de Segurança de Bairros - CONSEGs - cujas funções serão abordadas neste trabalho.

[10] Como exemplo: Unidade Comunitária de Álcool e Drogas e Sociedade Santos Mártires que são entidades comunitárias que atuam no distrito do Jardim Ângela (São Paulo/SP), auxiliando comunidades carentes, pessoas que apresentam dependência do álcool, ou, ainda, Sociedade Beneficente Caminhando para o Futuro que atua no distrito de Brasilândia (São Paulo/SP).

conscientização do cidadão acerca de suas próprias responsabilidades[11] e (ii) a identificação das medidas que estão ao alcance do Poder Público, de modo que as cobranças possam ser mais objetivas e redundar em ações eficientes.

Esta distinção não tem por objetivo defender a idéia de que o Estado não deve ser cobrado pela sua parcela de atuação. Ora, como já dito, propiciar condições de segurança é um de seus principais fundamentos de legitimação. Na verdade, na reflexão sobre suas limitações, o verdadeiro intuito é a busca de respostas efetivas ao problema da *insegurança pública* para que não se recaia em um simples "denuncismo" que pode até gerar mudanças positivas na atuação estatal, mas não enfrentará o problema em sua totalidade e complexidade.

Ao lado desta discussão sobre a demarcação das responsabilidades e entremeando-a, colocam-se as reflexões acerca das causas da *insegurança pública*, ou seja, quais as principais matrizes dos problemas existentes.

Neste aspecto, de extrema pertinência a observação de Luiz Eduardo Soares no sentido de que não há facilidade nas explicações para a violência e para o crime, pois este não existe no singular. Há uma diversidade nas práticas criminosas que decorrem de dinâmicas sociais díspares, não sendo possível, por tal motivo, a identificação de apenas "uma causa para o universo heterogêneo da criminalidade"[12].

Dentre estas dinâmicas sociais como condicionantes da criminalidade, pode-se citar, de modo apenas ilustrativo, conflitos interpessoais, crime organizado, corrupção do Poder Público como meio facilitador do livre fluxo da prática delitual, lavagem de dinheiro, estruturas para receptação dos produtos derivados da prática do crime, disponibilidade de armas legais e ilegais, baixos índices de esclarecimentos de crimes, morosidade na aplicação da lei penal, deficiências estruturais no sistema prisional, na fiscalização de medidas não privativas de liberdade, no abandono do egresso e, em especial, as deficiências no sistema educacional, desigualdade social e o tráfico ilícito de entorpecentes – por possuir alto poder de infiltração cultural e econômica, trazendo, por

[11] Theodomiro Dias Neto, em dissertação de Mestrado defendida em 1992, na Faculdade de Direito de Wisconsin (Madison, EUA), citando um trabalho científico realizado por um instituto de justiça dos EUA, afirma que o contato entre polícia e comunidade contribui para a compreensão das limitações do poder público e a necessidade de se compartilhar ações para resolução dos complexos problemas (Theodomiro Dias Neto. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia:* a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCrim, 2000, p. 60-2.).

[12] Luiz Eduardo Soares. Segurança pública: presente e futuro. *Estudos Avançados*, São Paulo: ScieloBrazil, v. 20, n. 56, jan.-abr. 2006, p. 93.

conseguinte, promessas de *status* e carreira promissora aos jovens dos mais baixos níveis sócio-econômicos.

Logicamente, tanto a análise das origens e causas, quanto à divisão das responsabilidades, conduz diretamente aos meios de redução dos problemas relacionados à área de *segurança pública*, vez que todos os debates acerca do assunto são travados com esta finalidade, ou seja, todos os estudos sobre o motivo pelo qual a *segurança pública* se encontra em crise e quais os responsáveis pelas soluções, têm como objetivo último identificar modos para que se afaste a atual situação[13].

Sendo assim, na presente proposta de estudo, todas as reflexões anteriormente citadas[14], serão realizadas de modo subjacente e subsidiária ao foco central do tema, que pode ser sintetizado em duas questões: (i) quais os meios de redução da *insegurança pública*? (ii) quais os modos mais eficientes de implementá-los?

As alternativas de respostas a estas questões foram e são alvo de inúmeros estudos e implementações por ações governamentais[15], não governamentais[16] e até acadêmicas[17], sob a forma de programas, seminários, artigos, teses ou planos de segurança, etc.

Dentre elas, inúmeros sucessos e avanços podem e merecem ser estudados, contudo, há ainda um dilema ou, por melhor dizer, ponto nevrálgico, que, ao menos aparentemente, não foi enfrentado de modo conclusivo em tais experiências. Não que o tema suporte conclusões ou abordagens exaustivas, mas, nesta questão, parece existir, ainda, preconceitos e acepções carregadas de conteúdo ideológico.

---

[13] Neste sentido: "O verdadeiro objetivo da ciência é beneficiar o homem. Uma ciência que não consegue isso, por mais agradável que seja seu estudo, carece de vida, de utilidade" (João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 21).

[14] Conceito, modos de mensuração, causas e responsabilidade.

[15] Como exemplos: no âmbito da União, criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, em 1997, e decorrente criação do Plano Nacional de Segurança Pública e Fundo Nacional de Segurança Pública; no estado de São Paulo, a implementação da filosofia do policiamento comunitário no âmbito da Polícia Militar e da "delegacia participativa" e, no âmbito da Polícia Civil, o incentivo aos Conselhos de Seguranças (CONSEGs); no município de São Paulo, a criação da Coordenadoria de Segurança Urbana, em 2005, e investimento na estrutura da Guarda Civil Metropolitana.

[16] Como exemplos: Criação da Instituição "Viva Rio" no Rio de Janeiro (1993); criação dos Institutos "São Paulo contra a Violência" (1997) e "Sou da Paz" (1999) em São Paulo.

[17] *V.g.* o Núcleo de Estudos da Violência (NEV-1987) - centro de pesquisa vinculado à pró-reitoria da Universidade de São Paulo -, Centro de Estudos Sociais e Contemporâneos (CESEC) da Universidade Cândido Mendes, no Rio de Janeiro e o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da UFMG, em Minas Gerais.

O dilema reside no ponto em que se discute se o problema da *segurança pública* deve ser enfrentado nas suas causas ou nos seus efeitos, ou, ainda, priorizando-se as medidas ditas "preventivas" ou "repressivas".

Este "dilema" foi muito bem destacado, ainda que sob distintos enfoques, por Luiz Eduardo Soares e Ana Sofia Schmidt de Oliveira.

De acordo com o primeiro, é muito comum a dúvida em se combater as causas da criminalidade ou a própria criminalidade o que normalmente induz ao imobilismo, tendo em vista que as grandes iniqüidades estruturais da sociedade brasileira impediriam qualquer medida que visasse diminuir o atual estado de insegurança. Deste modo, sob esta perspectiva, "ou se faz tudo, ou nada resta a fazer; ou se alteram as causas profundas e permanentes, ou estaríamos condenados a enxugar gelo"[18].

No mesmo sentido, mas sob outro enfoque, Ana Sofia Schmidt de Oliveira destaca que nas discussões acerca do problema da *segurança pública*, apesar da noção já sedimentada de que o problema é de todos, ainda se observa, freqüentemente, a armadilha do efeito gangorra entre o "discurso social" e o "discurso repressivo", vendo-se, em regra, ambos os discursos como excludentes.

Esta dicotomia - no sentido frisado pela autora de dois conceitos opostos que esgotam o conteúdo de um tema - entre prevenção e repressão, decorrente das crenças que dominam a percepção do problema, funciona como pano de fundo para o paradigma de que as políticas de segurança ou são repressivas (e independentes das macro políticas) ou são preventivas (subordinadas, portanto, à alteração do quadro social). Diante disso, conclui pela dificuldade de fugir da dicotomia, do antagonismo.[19]

Ambos os autores não se limitam a apontar o "dilema" e indicam possíveis soluções. Luiz Eduardo Soares[20] enfatiza que experiências nacionais e internacionais já demonstraram a possibilidade de se combinar ações públicas de natureza preventiva que, mesmo sem ter atuado sobre as causas estruturais, apresentaram resultados concretos em espaços relativamente curtos de tempo e, mesmo que tenham incidido, em um primeiro momento de modo superficial sobre o problema, salvaram vidas e reduziram danos. Em

[18] Luiz Eduardo Soares. Segurança pública: presente e futuro. *Estudos Avançados*, São Paulo: ScieloBrazil, v. 20, n. 56, jan.-abr. 2006, p. 94.

[19] Ana Sofia Schmidt de Oliveira. Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria a prática. In: ILANUD (Org.). *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo, 2002, p. 46-7.

[20] Luiz Eduardo Soares. Op. cit., loc. cit.

muitos casos, tiveram o condão de suscitar sentimentos e percepções coletivas que alteraram um quadro local de *insegurança pública* e criaram "situações menos permeáveis às pressões dos fatores criminógenos"[21]. Estes casos comprovariam a noção de que "os sintomas podem matar o paciente e devem ser tratados, enquanto o paciente não está pronto para a cirurgia. Até porque, sem tratá-los, a cirurgia não será possível"[22].

Já Ana Sofia Schmidt de Oliveira entende que para um bom equacionamento da questão, a fim de torná-la produtiva, fugindo-se da tentação e do comodismo dos discursos excludentes e superficiais, é necessário estabelecer a distinção entre *políticas de segurança pública* e *políticas públicas de segurança*.

Na visão desta autora, *políticas de segurança pública* é expressão referente às atividades tipicamente policiais, ou seja, "é a atuação policial 'strictu sensu'"[23]. Por outro lado, *políticas públicas de segurança* **"**é expressão que engloba as diversas ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência"[24]. Assim, ambas podem e devem ser implementadas de maneira concomitante para uma efetiva melhoria na questão da *segurança pública*.

Nesta diferenciação apresentada pela autora, as *políticas públicas de segurança* que se concretizam por meio de ações de cunho social dificilmente são contestadas por qualquer segmento da sociedade, vez que, ao menos na visão ideal, não geram efeitos negativos sobre nenhum dos integrantes do corpo social. O mesmo não se pode dizer das *políticas de segurança pública* que, muitas vezes, são imaginadas apenas sobre o aspecto repressivo, o que não condiz com a realidade.

Neste trabalho, após a análise crítica da distinção conceitual apresentada por Ana Sofia Schmidt de Oliveira e a apresentação de uma proposta, não antagônica, mas sob outra perspectiva, serão debatidas *políticas de segurança pública* que mesclam atividades preventivas e repressivas na busca pela prevenção criminal e redução do "medo do crime".

---

[21] Luiz Eduardo Soares. Segurança pública: presente e futuro. *Estudos Avançados*, São Paulo: ScieloBrazil, v. 20, n. 56, jan.-abr. 2006, p. 95.

[22] Idem, ibidem, loc. cit.

[23] Ana Sofia Schmidt de Oliveira. Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria a prática. In: ILANUD (Org.). *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo, 2002, p. 47.

[24] Idem, ibidem, loc.cit.

Especialmente no que diz respeito às medidas repressivas, diretamente relacionadas à persecução penal como meio de redução da *insegurança pública*, as experiências apresentadas buscarão demonstrar que, respeitadas as limitações fáticas[25] e jurídicas, poderão ser obtidos resultados positivos.

Apesar de não haver dúvidas de que o Direito Penal, *per si*, não é capaz de solucionar os problemas atinentes à *segurança pública* e evitar o cometimento de delitos[26], nos meios acadêmicos em especial, a repulsa, ainda que justificada, pela freqüente eleição do endurecimento das leis como panacéia da *segurança pública*, por vezes, pode afastar uma análise de experiências interessantes em que a persecução penal, como resposta aos problemas relacionados a esta área, não foi apresentado por meio de recrudescimento das penas, mas sim de sua simples aplicação.

Neste sentido, pode-se citar que o aumento da taxa de encarceramento de homicidas[27] e o aumento na média de esclarecimento de casos pelo Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa da Polícia Civil no Estado de São Paulo[28] já foram indicados como algumas das prováveis hipóteses para a redução desse tipo de crime no estado de São Paulo.

---

[25] No âmbito internacional, Marcos Rolim, analisando a relação entre crimes notificados e pessoas sentenciadas, advertidas ou multadas na Inglaterra e no País de Gales em 2000, verifica que, apesar dos 5 milhões de crimes registrados pelas polícias, apenas 350 mil pessoas foram sentenciadas e 151 mil advertidas ou multadas, demonstrando que apenas um em cada 10 crimes registrados resulta em alguma sanção (Marcos Rolim. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: policiamento e segurança pública no século XXI. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, p. 58). No mesmo sentido, Julita Lemgruber examina algumas crenças relativas ao sistema de justiça criminal e indica levantamento realizado na Inglaterra e País de Gales em 1997 em que se constatou que em cada 100 crimes cometidos naquele ano, 45,2 foram comunicados à polícia, 24 foram registrados, 5,5 foram esclarecidos, 2,2 resultaram em condenação e, apenas, 0,3 resultou em pena de prisão (Julita Lemgruber. Verdades e mentiras sobre o sistema de justiça criminal. *Revista Centro de Estudos Judiciários*, Brasília: Conselho da Justiça Federal, n. 15, set.-dez. 2001, p. 13. Disponível em: <http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/viewFile/427/608>. Acesso em: 29.11.2009.). No âmbito nacional, Túlio Kahn, com base em dados extraídos da Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública de São Paulo, relativos ao segundo trimestre de 2006, fornece uma noção da *taxa de atrito* no estado ao identificar que, naquele período, foram notificados pela polícia 489.202 crimes, podendo-se estimar, de acordo com pesquisas de vitimização realizadas pela mesma Secretaria, a ocorrência de 931.813 crimes no estado. Apesar deste montante, somente 74.880 inquéritos policiais foram instaurados (8% do total de crimes estimados), sendo que 23.535 pessoas foram presas em flagrante delito (2,5% do total de crimes estimados) e dessas, apenas, 3.000 permaneceram presas (0,3% do total de crimes estimados) (Túlio Kahn. Defesa nacional e segurança pública. In: *Segurança e Defesa Nacional*: da competição à cooperação regional. São Paulo: Fundação Memorial da América latina, out. 2006. Disponível em: <http://www.memorial.sp.gov.br/memorial/RssNoticiaDetalhe.do?noticiaId=788>. Acesso em: 29.11.2009).

[26] Até mesmo em programas televisivos que angariam sua audiência com a veiculação reiterada e alarmante de crimes, já é possível detectar, ainda que de modo subjacente e intercalado às cobranças por punições e leis mais severas, menções a outros problemas, em especial aos relativos à desigualdade sócio-econômica.

[27] Túlio Kahn. Homicídios dolosos em São Paulo. *Estudos Criminológicos*. São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, n. 1, 2004, p. 23-24.

[28] Idem, ibidem, p. 26.

Sendo assim, este é um aspecto que merece detido estudo: se, por um lado, os reais reflexos de uma alteração legislativa no âmbito penal são de difícil mensuração, por outro, o impacto de medidas relacionadas ao aumento de eficácia na persecução penal, em áreas restritas, pode e merece ser analisado para uma melhor compreensão dos efeitos deste na redução da *insegurança pública*.

Esta abordagem sobre as *políticas públicas de segurança* (PPS) e *políticas de segurança pública* (PSP), sob o ponto de vista conceitual e experimental, resulta na identificação de experiências que demonstram que, independentemente do combate às causas estruturais ou macroestruturais, que se opera de maneira lenta e gradual, iniciativas implementadas em âmbito local, com a implementação de políticas públicas preventivas e repressivas, especialmente no que diz respeito às *políticas de segurança pública* em virtude da distinção conceitual que será proposta, apresentaram resultados interessantes e frutíferos.

Entretanto, a simples identificação destas experiências e demonstração de resultados positivos, não seria suficiente para a resolução dos problemas na área de *segurança pública*. Como será abordado no capítulo 2 deste trabalho, as condicionantes criminais apresentam uma dinâmica que varia significativamente entre regiões, cidades, distritos e bairros (ou até mesmo em um mesmo bairro se considerado o transcurso do lapso temporal). Desta forma, além da identificação de políticas públicas eficientes na questão da *segurança pública,* é imprescindível a análise e reflexão acerca do caminho percorrido para o alcance destes resultados. Por mais que uma experiência tenha sido bem sucedida em um determinado lugar, por um tempo específico, isso não garante que ela continuará sendo bem conduzida neste mesmo lugar ou implementada de modo eficiente em outro.

Assim, posteriormente à distinção conceitual das políticas públicas e análise da eficiência por meio do estudo de caso realizado no segundo capítulo, o terceiro capítulo é destinado à discussão acerca de um modelo que garanta que os atributos de uma eficiente *política de segurança pública,* serão observados em qualquer região ou localidade. A idéia será identificar um modelo que garanta esta flexibilidade na seleção e adequação das políticas destinadas à redução da *insegurança pública* em relação aos princípios democráticos de direitos e características locais peculiares. A opção pela análise dos modelos de polícia está fundamentada na abordagem a ser realizada no capítulo 1 acerca da

escolha constitucional no que diz respeito aos órgãos responsáveis pela prestação do serviço de *segurança pública*.

Assim, em suma, o objetivo do presente trabalho é buscar conceituar e delimitar o que é *segurança pública*, os responsáveis por garanti-la e como mensurá-la. A partir destes parâmetros conceituais, definir se o problema criminal *deve* ser enfocado pelas *políticas públicas de segurança* e/ou *políticas de segurança pública* e, em caso afirmativo, *como* deve ser esse enfoque, identificando-se, por fim, modelos estruturais que possuam os princípios e mecanismos necessários para a melhor aplicação destas políticas e, por conseqüência, a redução da atual situação de *insegurança pública*.

CAPÍTULO 1

SEGURANÇA PÚBLICA: DELIMITAÇÕES

1.1. Breve histórico

Antes de abordar o tema *segurança pública*, é imprescindível definir seu conceito, ou seja, o que se entende pela expressão amiúde utilizada. A importância destas linhas iniciais não se subsume ao preenchimento de formalidades inerentes a um trabalho científico. A definição aqui revisitada e adotada, vez que não é possível furtar-se a este desafio em uma dissertação acadêmica, deverá balizar todas as demais análises e classificações realizadas no decorrer deste trabalho, pois, como acentua Francesco Carnelutti, apesar da tarefa de apurar e pôr em ordem os conceitos não ser o fim da ciência, é, entretanto, "o meio para alcançar o fim"[29].

Esta necessidade, não só em conceituar, como também em seguir esta coerência em todo o estudo desenvolvido, especialmente nas classificações adotadas, é muito bem destacada por Virgílio Afonso da Silva[30] ao expor que a falta de cientificidade e, por conseqüência, a confusão realizada por doutrinadores ao indicar classificações referentes a princípios e regras, por vezes, mistura teorias até mesmo antagônicas, motivo pelo qual afirma que a simples enumeração de teorias acerca de um tema, divorciada da preocupação com a conceituação do objeto de estudo e coerência metodológica, não "contribuirá para o aperfeiçoamento da produção jurídica pátria"[31].

João Gaspar Rodrigues, ao tratar do tema *segurança pública*, destaca a existência de referências esparsas e interessantes trabalhos a esse respeito, contudo, lamenta a escassez de estudos sistemáticos, estruturantes e com rigor acadêmico, o que acaba por dificultar a formação de um padrão crítico[32].

---

[29] Francesco Carnelutti. *Metodologia do Direito*. Trad. Frederico A. Paschoal. Campinas: Bookseller, 2002, p. 64.

[30] "O que precisa ficar claro (...) é que não há que se falar em classificação mais ou menos adequada, ou, o que é pior, em classificação mais ou menos moderna. Classificações ou são coerentes e metodologicamente sólidas, ou são contraditórias - quando, por exemplo, são misturados diversos critérios distintivos - e, por isso, pouco ou nada úteis" (Luís Virgílio Afonso da Silva. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção, *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais.* Belo Horizonte: Del Rey, n.1, jan. 2003, p. 611-613.

[31] Idem, ibidem, p. 613.

[32] João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 18.

Por tal motivo, o primeiro passo é definir o conteúdo da expressão *segurança pública*. E, para tal mister, é comum que se realize uma breve regressão histórica com a finalidade de se identificar as origens do objeto de estudo, facilitando, assim, sua compreensão atual. Sobre esta prática, Luciano Oliveira[33] alerta sobre o cuidado necessário ao tentar localizar antecedentes longínquos sobre institutos ora estudados tendo em vista que, em geral, institutos e regras que foram utilizadas em outros tempos, mesmo que guardem alguma semelhança com institutos ou princípios atuais, possuíam fundamentos diversos, quando não antagônicos, como os utilizados hodiernamente.

Em sentido próximo, João Gaspar Rodrigues[34], ao destacar a importância dos reflexos práticos dos estudos jurídicos, afirma que a busca pelos modos de efetivação dos direitos fundamentais, atualmente, sobrepõe-se às análises das origens históricas, filosóficas ou ideológicas de determinados direitos. Não se pode olvidar que esta observação possui relevância e ressalta a necessidade de se evitar um encastelamento dos trabalhos acadêmicos, especialmente os jurídicos. Todavia, respeitando-se a instrumentalidade do estudo do processo de formação de cada direito, a análise sobre a formação destes faz-se necessária para identificar o atual conceito do tema, visto que, como afirmado, esta tarefa balizará todo o desenvolvimento do trabalho.

Além das observações acima mencionadas, interessante, ainda, como feito por Miguel Tomaz di Pierro Júnior[35], delimitar o âmbito do estudo da acepção do termo *segurança pública* no presente caso: o jurídico, vez que, como cediço, o tema pode ser abordado por diversas áreas do conhecimento.

O autor supracitado afirma que a segurança é imprescindível para a existência do indivíduo e da sociedade, permitindo a manutenção da estabilidade e da ordem capazes de garantir o progresso do Estado. Este estado de segurança está intimamente ligado à presença, ou ausência, de condições indesejáveis que ferem a normalidade do sistema e causam descompasso na manutenção da ordem.

Por se tratar de assunto tão caro à sociedade e por se relacionar a inúmeras condições e variáveis, o estudo da *segurança pública* encontra campo fértil em outras

---

[33] Luciano Oliveira. Não fale do Código de Hamurábi!: a pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em Direito. In: *Sua excelência, o comissário e outros ensaios de sociologia jurídica*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

[34] João Gaspar Rodrigues. Op.cit., p. 17.

[35] Miguel Thomaz di Pierro Júnior. *O Efetivo exercício da segurança pública*. 2008. Tese (Doutorado em Direito de Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p.10.

ciências como a filosofia, sociologia, psicologia, história, geografia, economia e ciências políticas, entre outras. Apesar do reconhecimento da interdisciplinaridade da questão colocada sob análise, nesta primeira parte, buscar-se-á uma análise jurídica do termo, a fim de que, posteriormente, quando da abordagem das causas e meios de enfrentamento do problema em que se destacarão os estudos produzidos nestas outras disciplinas, o termo já esteja delimitado pela concepção (jurídica) adotada neste capítulo.

Levando-se em conta estas ressalvas, é bem-vinda uma reflexão sobre as mudanças acerca da concepção teórica da *segurança pública* no curso do processo histórico.

Neste sentido, a gênese do Estado é inseparável do conceito de segurança, pois este foi criado exatamente para garanti-la. Nos primeiros agrupamentos, ou no atual formato, a necessidade de segurança sempre foi utilizada para justificar a existência do Estado, qualquer que seja a base de sua legitimação. Valter Foleto Santin destaca que na, sua origem, o "Estado foi constituído para atender às necessidades comunitárias na incessante busca da paz social e do bem comum"[36].

Após passar pelas primeiras organizações tribais caracterizadas pela congregação difusa e anárquica, segundo esse autor, a conveniência ou necessidade impulsionou a progressão dos grupamentos até que fosse alcançado certo grau de unidade orgânica, estabilidade social e fixação territorial, onde pode ser identificada a gênese do Estado.

Paulatinamente, o curso do tempo conduziu à concentração de poder de comando sobre um território e o monopólio de serviços essenciais para a ordem interna e externa, especialmente no que se refere à produção do direito legislado, ao aparelho coativo para cumprimento das leis e à reorganização do sistema de imposição e arrecadação fiscal. Chega-se, assim, às características do Estado atual[37].

Miguel Thomaz di Pierro Júnior realiza uma breve análise da segurança individual, nas sociedades primitivas, nos povos gregos e romanos da Antiguidade e destaca que a noção sobre segurança dos indivíduos era distante da nossa atual percepção. Tanto que, em algumas delas, os bens pertenciam a todos, em outras se considerava que a força bruta era algo pré-político ou, ainda, a defesa contra agressões estrangeiras eram privilegiadas em detrimento da segurança individual que deveria, em regra, ficar a cargo do próprio indivíduo ou de grupos que não atuavam em nome do Estado.

---

[36] Valter Foleto Santin. *Controle Judicial da Segurança pública*: eficiência do serviço na prevenção e repressão do crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 13.

[37] Idem, ibidem, loc. cit.

Ao que parece, o reconhecimento do direito à segurança individual começou a se delinear concomitantemente ao processo de consolidação dos Estados Nacionais.

A importância deste processo de consolidação é abordada por Valter Foleto Santin que ressalta que as transformações operadas pelo Renascimento, com a mudança das relações de poder suserano/súdito vigentes na Idade Média, criaram um novo poder "apossado pela burguesia", que tem como principais características: maior racionalidade, continuidade e permanência, e como funções: o monopólio da *Pax et Justitia*, a manutenção da ordem e a organização do enriquecimento.[38]

Neste processo, a simbiose entre os projetos de "segurança dos cidadãos" e "segurança do Estado" é destacada por Theodomiro Dias Neto para quem esta tem raízes na teoria política de Hobbes, fundada na idéia de que a convivência pacífica dos cidadãos em torno de regras que a possibilitem, é formulado como problema de segurança a ser resolvido pelo Estado, o qual, disciplinando as paixões, atua como limite contra os impulsos egoístas e predatórios do "homem-lobo". Neste Estado, a obediência de seus integrantes tem como contrapartida a prestação de segurança e resulta na conclusão de que a segurança estatal permite e garante a segurança dos cidadãos[39].

Neste processo de consolidação estatal, os primeiros passos para uma declaração de direitos do homem, entre os quais se destaca a segurança, podem ser verificados na Magna Carta inglesa (1215), a *Petition of Rights* (1628), o *Habeas Corpus Amendment* (1679) e o *Bill of Rights* (1688)[40].

Destacando o cuidado que se deve adotar ao identificar origens históricas de direitos atuais, José Joaquim Gomes Canotilho lembra que a "proto-história dos direitos fundamentais costuma salientar a importância das cartas de franquias medievais dadas pelos reis aos vassalos, a mais célebre das quais foi a *Magna Charta Libertatum* de 1215". Todavia, continua ele, esta não se tratava de uma manifestação da idéia de direitos

[38] Valter Foleto Santin. *Controle Judicial da Segurança pública*: eficiência do serviço na prevenção e repressão do crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 66.

[39] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 73-74.

[40] Miguel Thomaz di Pierro Júnior. *O Efetivo exercício da segurança pública*. 2008. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 12-3.

fundamentais inatos, mas sim, da afirmação de direitos corporativos da aristocracia feudal em face do seu suserano[41].

Apesar deste aperfeiçoamento das organizações para a garantia de uma ordem indispensável à existência do Estado desenvolvido no chamado período absolutista, em virtude desta unidade entre a segurança "individual" e "estatal", o conceito de *segurança* mais próximo ao atual, começará a ser desenhado apenas na ulterior alteração da organização estatal. Neste sentido, Cláudio Pereira de Souza Neto afirma que "desde o *contratualismo* dos séculos XVII e XVIII, preservar a *ordem pública* e a "incolumidade das pessoas e do patrimônio" é a função primordial que justifica a própria instituição do poder estatal"[42].

Esta mudança sobre o fundamento do Estado também é apontada por Caio Tácito que destaca a relevância da Revolução Norte-Americana e da Revolução Francesa do século XVIII como movimentos cuja principal conseqüência foi a retração do poder absoluto "perante o domínio dos direitos do indivíduo na mutação da sociedade presumidamente livre e igualitária". Prossegue o autor afirmando que "a implantação do liberalismo e a subordinação da autoridade ao princípio da supremacia da lei possibilitam a afirmação de direitos públicos subjetivos reconhecidos e resguardados pela ordem constitucional". Assim, conclui que "ao despotismo se opõem a força da liberdade e a segurança individual, na mística da inviolabilidade da lei todo-poderosa"[43].

No modelo liberal, a idéia de segurança, tanto do Estado quanto dos cidadãos, passa a se vincular à idéia de segurança jurídica, limitando-se a restrição de liberdade à autorização prevista em lei, tendo por fim último a preservação da própria liberdade[44].

Neste diapasão, nas Cartas que consubstanciaram os movimentos da segunda metade do século XVIII, pode-se encontrar menção expressa à segurança. A Declaração da

---

[41] José Joaquim Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4 ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 376.

[42] Cláudio Pereira de Souza Neto. A *segurança pública* na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas, *Revista de Atualidades Jurídicas da Ordem dos Advogados do Brasil*. Brasília: OAB Editora, n.1, mar.-abr. 2008, p. 09.

[43] Caio Tácito. Poder de Polícia e Polícia do Poder. In: Alváro Lazzarini *et alli*. *Direito Administrativo da Ordem pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 97-8. No mesmo sentido: "As revoluções americana e francesa no século XVIII, reforçam as teorias de Locke e apresentam os primeiros e concretos elementos essenciais para o reconhecimento dos direitos fundamentais." (Miguel Thomaz di Pierro Júnior. *O Efetivo exercício da segurança pública*. 2008. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 13)

[44] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*. O modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 74.

Virgínia (1776) prevê seu artigo 3º que "o governo é ou deve ser instituído para o bem comum, para a proteção e segurança do povo, da nação ou da comunidade. Dos métodos ou formas, o melhor será que se possa garantir, no mais alto grau, a felicidade e a segurança e o que mais realmente resguarde contra o perigo de má administração"[45]. A segurança também foi mencionada no artigo 1º deste diploma. [46]

Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), pode-se apontar o artigo XII que prevê: "A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita da força pública; esta força é instituída pela vantagem de todos e não para a utilidade particular daqueles aos quais foi confiada"[47].

Também a Constituição Francesa de 1793, em seu artigo 8º dispõe aponta a segurança como "proteção concedida pela sociedade a cada um dos seus membros para conservação de sua pessoa, de seus direitos de suas propriedades".

Theodomiro Dias Neto também ressalta que, neste período, o indivíduo, libertado das amarras absolutistas, atinge a sua "maioridade" em virtude da independência para fazer "uso público de sua razão" e ser responsabilizado por isso. Neste momento, há uma retração das relações públicas, a maximização da esfera das ações permitidas e a minimização da esfera das ações proibidas. Há a emancipação do poder político em relação ao poder religioso e a emancipação do poder econômico em relação ao poder político[48].

Esta repulsa ao poder do soberano, presente no ideal iluminista europeu e no libertário americano, fundamentou o desenvolvimento do Estado Liberal, no qual, respeitadas as características peculiares de cada nação, a função do Estado seria

---

[45] "*That government is, or ought to be, instituted for the common benefit, protection, and security of the people, nation or community; of all the various modes and forms of government that is best, which is capable of producing the greatest degree of happiness and safety and is most effectually secured against the danger of maladministration*". Disponível em: <http://www.icitizenforum.com/virginia-declaration-rights>. Acesso em: 29.11.2009. Texto em português disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1776.htm>. Acesso em: 29.11.2009.

[46] "*That all men are by nature equally free and independent, and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity; namely, the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety*". Disponível em: <http://www.icitizenforum.com/virginia-declaration-rights>. Acesso em: 29.11.2009. "Todos os homens nascem igualmente livres e independentes, tem direitos certos, essenciais e naturais dos quais não podem, por nenhum contrato, privar nem despojar sua posteridade: tais são o direito de gozar a vida e a liberdade com os meios de adquirir e possuir propriedades, de procurar obter a felicidade e a segurança". Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1776.htm>. Acesso em: 29.11.2009.

[47] Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1789.htm>. Acesso em: 29.11.2009.

[48] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana:* o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais: Fundação Getúlio Vargas, 2005, p. 20-21.

caracterizada por um mínimo suficiente para garantir a livre fruição dos direitos de cada um.

Nesta nova ordem da sociedade, retratada nas Declarações de Direito, o Estado opera buscando equilibrar os conflitos entre direitos individuais, superiormente protegidos nas Constituições. À autoridade estatal cabe somente um papel negativo, de evitar a perturbação da ordem e assegurar a livre fruição dos direitos de cada um[49].

Identifica-se, assim, no Estado Liberal, uma justificação para a utilização da força de modo mais consentâneo com seus atuais fundamentos visto que o Estado teria, a partir de então, não mais a finalidade de impedir violações à ordem para a auto-proteção, mas sim à segurança dos indivíduos, especialmente contra as transgressões e abusos cometidos pelo próprio Estado.

Interessante ressaltar que, nesta fase, não se tem ainda uma completa identidade do direito à "segurança individual" com as atuais concepções de *segurança pública*. Como bem observa Janaina Conceição Paschoal, a concepção liberal garante a proteção do indivíduo ante o Estado, sendo que a efetivação por parte do Estado das condições materiais para o gozo das garantias individuais se manifestará somente em uma concepção social[50]. Percebe-se, destarte, que a concepção liberal de segurança caracteriza-se como um primeiro passo no processo de construção da atual acepção do termo.

Esta dupla dimensão do direito à segurança também é destacada por José Joaquim Gomes Canotilho que identifica uma primeira dimensão, negativa, representada pelo direito subjetivo de segurança que comporta o direito de defesa em face de violações do Poder Público e, em uma segunda dimensão, positiva, constituída pelo direito à proteção outorgada pelos Poder Público contra violações ou ameaças à segurança da pessoa, seus bens e domicílio[51].

Em que pese a constatação de que neste lapso, imediatamente após as revoluções iluministas, ainda não se entendia como função do Estado a proteção do indivíduo contra atos praticados por outros indivíduos, sendo que, como dito, o poder de intervenção seria

---

[49] Caio Tácito. Poder de Polícia e Polícia do Poder. In: Álvaro Lazzarini *et alli*. *Direito Administrativo da Ordem pública*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 98.

[50] Esta diferenciação é mencionada quando a autora aborda os efeitos horizontais dos direitos fundamentais que devem ser protegidos, também, em face dos outros indivíduos (Janaina Conceição Paschoal. *Constituição, Criminalização e Direito Penal Mínimo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 136.).

[51] Joaquim José Gomes Canotilho e Vital Moreira. *Constituição da república portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 479. vol. I.

mínimo, é possível verificar uma nítida mudança de foco que deixa de ser de Estado constituído *per si*, a um Estado voltado "para o indivíduo".

O Estado Liberal exime-se da responsabilidade ativa de constituir uma ordem social para se ater à função negativa de zelar pela integridade da ordem a ser definida no âmbito das relações privadas, sendo o bem comum resultado da livre interação dos projetos individuais de bem-estar[52].

No entanto, como ressalta, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, estes fundamentos de mínima intervenção estatal começam a ruir quando do surgimento das pressões criadas pela sociedade de massa, o que obrigou o Estado a assumir outras atividades, consistentes nos "serviços públicos"[53]. O mesmo autor complementa o raciocínio, explicando que a Revolução Industrial, fundada na ampla liberdade econômica, acirrou demasiadamente as desigualdades entre os indivíduos, passando-se a exigir do Estado uma nova postura no sentido de intervir disciplinarmente.

Demandava-se, ainda, em face desse mesmo Estado, a substituição das atividades privadas nos processos de produção, circulação e consumo das riquezas, principalmente no campo financeiro, configurando-se, assim, o ordenamento econômico. Este novo ordenamento, ao construir os mecanismos interventivo, expropriatório e monopolista produziu, de um lado, o Estado do Bem-Estar Social "como evolução do Estado Liberal Burguês" e, por outro, o Estado Socialista no qual "a pretexto de corrigirem-se as desigualdades, hipertrofiou-se agudamente os institutos interventivos, expropriatórios e monopolistas, ao ponto de reduzir ao mínimo apenas suportável (quiçá insuportável) as liberdades individuais"[54].

---

[52] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 21.

[53] Quando Diogo de Figueiredo Moreira Neto discorre sobre este processo, afirma que o Estado Liberal simplesmente restringia e condicionava as liberdades e direitos individuais visando um mínimo aceitável de convivência social e esta seria a primeira modalidade de atuação do Estado, qual seja, o "poder de polícia". Com os problemas advindos da sociedade de massa e Revolução Industrial, o Estado viu-se obrigado a criar outras modalidades de atuação que seriam os "serviços públicos", o "ordenamento econômico", o "ordenamento social" e o "fomento público". Porém, para este autor, a *segurança pública* encaixa-se na modalidade de atuação do "poder de polícia", sendo que, hoje, muitos entendem que a *segurança pública*, apesar de ter como instrumento o "poder de polícia", aproxima-se mais da modalidade "serviço público" (Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Direito Administrativo da Segurança pública. In: Álvaro Lazzarini *et alli*. *Direito Administrativo da Ordem pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 112-4).

[54] Idem, ibidem, loc. cit.

Esta transição do Estado Liberal para o Estado do Bem-Estar Social também é analisada por Theodomiro Dias Neto[55] ao explicar que o Estado Liberal, submetido às pressões de sujeitos políticos recém-incorporados ao campo político institucional, passa a assumir responsabilidades ativas para tentar aproximar a igualdade formal, garantida pelos direitos que o indivíduo detém contra o Estado, de uma igualdade material, defasada pelas leis de mercado.

Esta transição, em especial no que tange ao ocorrido no continente europeu, teria ocorrido em três fases: (i) no final do século XIX, traduzida em intervenções no campo econômico por meio de medidas jurídicas; (ii) após a Primeira Grande Guerra, já como uma assunção do bem estar social em momentos de crise; e (iii) no final da Segunda Guerra Mundial até a década de 80 na qual o Estado assume responsabilidade direta de produção e distribuição dos bens sociais necessários ao bem estar coletivo[56].

Desta alteração no papel do Estado, conseqüentemente, provoca mudanças nos conceitos jurídicos existentes. Helena Regina Lobo da Costa, ao explorar o conceito de dignidade humana, constata uma alteração do seu significado no período pós-guerra e afirma que, além do alargamento de seu âmbito de aplicação para todas as pessoas, o qual tem como principal fundamento na doutrina kantiana, o seu conteúdo deste conceito ganha densidade e, paulatinamente, passa a ser preenchido não apenas por "direitos-liberdades (*Abwehrreche*), que impõe limitações ao poder estatal em face do indivíduo", mas "por direitos sociais, que impõem ao Estado deveres de prestação ao indivíduo (*Forderungsrechte*)"[57].

Esta ampliação[58] da função estatal também se estende ao conceito de *segurança pública*, ultrapassando a idéia de simples proteção à incolumidade física e ao patrimônio

[55] Dieter Grim apud Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 26.

[56] Idem, ibidem, p. 26-7.

[57] Helena Regina Lobo da Costa. *A Dignidade Humana*: teorias de prevenção geral positiva. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 30.

[58] "Enquanto do Estado exclusivamente liberal se esperava a abstenção, ou seja, que não interferisse nas liberdades individuais, do Estado social e democrático de direito aguarda-se a intervenção, a prestação, precipuamente a concretização por parte do legislador dos direitos econômicos, sociais e culturais previstos na Constituição" (Janaina Conceição Paschoal. *Constituição, Criminalização e Direito Penal Mínimo*. São Paulo: RT, 2003, p. 116.).

para ser concebida como verdadeira "segurança social" contra os infortúnios da economia de mercado[59].

Contudo, o processo de transição para o Estado Social ainda que não finalizado, recebeu novos influxos. O cenário atual indica um caminho em direção ao chamado Estado "Neoliberal" por meio do qual se retomaria o conceito de Estado mínimo, balizador ou "jardineiro" que, em decorrência do contexto econômico-financeiro, diminuiria sua intervenção direta.

Nesse contexto, o planejamento estatal e o direito como meio de controle da sociedade estão sendo confrontados pela era globalizada, fluxo de capitais, flexibilização jurídica, extinção dos monopólios e desregulamentação do mercado[60].

Atualmente, com a existência deste novo modelo fundado no Estado Neoliberal, há pesadas críticas no que se refere ao conceito de *segurança pública*. Muitos autores afirmam que o neoliberalismo, no que diz respeito à segurança, empreende um duplo movimento. De um lado, "dissolve as conquistas do estado social quanto à segurança social. De outro lado, hipertrofia o controle penal, como mecanismo de contenção dos excluídos. Daí a percepção de que o estado social transita para o estado penal" [61].

José Eduardo Faria, em abordagem sob a perspectiva das novas características do Direito Penal na atual estrutura do Estado destaca que este, a partir da década de 90, em decorrência da diferenciação sócio-econômica e especialização técnica e funcional das instâncias de deliberação política, conjuntamente com processos inerentes à universalização da concorrência e à interconexão dos sistemas financeiros, abandona a

---

[59] Cláudio Pereira de Souza Neto. A *segurança pública* na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. *Revista de Atualidades Jurídicas da Ordem dos Advogados do Brasil*, Brasília: OAB Editora, n.1, mar.-abr. 2008, p. 09.

[60] Iara Ferfoglia Gomes Dias Vilardi. *Súmula Vinculante*: razões e conseqüências de sua implementação no sistema de direito brasileiro, 2008. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p.12.

[61] Loïc Wacquant, por exemplo, defende que este efeito, inclusive, não deriva do acaso ou descuido, mas sim de um detalhado planejamento por parte do pensamento neoliberal norte-americano, aclimatado em solo europeu pelos ingleses, cujo objetivo seria o de reduzir os custos do Estado Social e, concomitantemente, controlar o efeito colateral desta ausência de investimentos sociais por meio do *jus puniendi* estatal. A "solução penal", além de controlar e domesticar os excluídos do sistema, serviria para retroalimentá-lo, visto que, com o incremento financeiro do sistema penal, a exemplo da privatização de presídios, seriam gerados novos mercados e conseqüentes lucros a grandes empresas (Loïc Wacquant. *As prisões da miséria*. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. Loïc Wacquant. A ascensão do Estado penal nos EUA. *Discursos Sediciosos:* Crime, Direito e Sociedade, Rio de Janeiro: Revan, ano 7, n. 11, jan.-jun. 2002.). No mesmo sentido: Eduardo Galeano. El sacrifício de la justicia en los altares del orden. Los prisioneros, *Revista de la asociacón de ciências penales de Costa Rica*. San José: Colégio de Abogados de Costa Rica e Unicef, año 12, n.14, dic. 1997; João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 160.

estrutura arquitetônica da década anterior de controlador, produtor direto de bens e serviços, planejador e árbitro dos conflitos nos quais era parte e procura se adequar à lógica e aos imperativos de mercados globalizados, por meio de desregulamentações, privatizações, descentralizações, flexibilizações, enfim um processo de "desjuridificação".

Apesar de este processo ter sido verificado na maioria dos ramos do Direito, no âmbito penal, em decorrência do assincronismo entre o sistema normativo e as diferentes formas de criminalidade organizada, acompanhada de uma incapacidade operacional, influenciada pela crise fiscal e conseqüente limitação orçamentária, de lidar com o crime difuso, há uma tendência à definição de tipos de delitos cada vez mais intangíveis e abstratos, criminalização de várias condutas, eliminação de marcos mínimos e máximos na imposição de penas e relativização dos princípios da legalidade e tipicidade. E esta tendência, fomentada pela demagogia protofascista da mídia "justiceira" acaba por ampliar a discricionariedade das autoridades policiais frente às instituições judiciais[62].

Theodomiro Dias Neto explica que as implicações políticas e jurídicas mais recentes do intervencionismo estatal têm sido discutidas através do conceito de "Estado-prevenção" o qual, com o objetivo de prevenir os riscos de uma sociedade que os gera com uma velocidade e quantidade cada vez maiores, reestrutura o aparato penal para cumprir os objetivos de uma prevenção cada vez mais ampla, dirigindo-se a fenômenos pré-delinquentes, pré-patológicos e pré-subsersivos[63].

Por óbvio que este processo histórico, não é estanque[64] nem está didaticamente separado em Estado Liberal, Bem-Estar Social e Neoliberal. Na verdade no transcurso da história e na transição entre um e outro, há exemplos de Estados Autoritários que, utilizando-se dos conceitos de *segurança pública* ou *ordem pública*, defenderam, na verdade, a ordem política e a ausência de divergências[65].

---

[62] José Eduardo Faria em prefácio de Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana:* o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 9-10.

[63] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana:* o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 31.

[64] "Não se pode dizer que a passagem do Estado liberal para social e democrático de direito tenha ocorrido em data determinada. Trata-se de processo que ainda hoje se encontra em andamento, já que os chamados direitos sociais, em grande parte, ainda não foram concretizados, mormente nos países não desenvolvidos". Janaina Conceição Paschoal. *Constituição, Criminalização e Direito Penal Mínimo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 117.

[65] Sofia Tiscornia. Os novos modelos de segurança pública na América Latina, *Segurança pública como tarefa do Estado e da Sociedade. Série Debates*. São Paulo: Centro de Estudos Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, n. 18, 1998, p. 88. No mesmo sentido: Cláudio Pereira de Souza Neto. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e

Esta estreita relação entre os conceitos de Estado e segurança ou *ordem pública* pode ser verificada na análise sobre a *segurança pública* e as instituições destinadas a garanti-la no passado recente da América Latina. Neste período, defende-se que os modelos priorizavam a segurança do Estado ou do governo em detrimento da segurança individual permitindo uma mentalidade de desrespeito aos direitos e garantias dos cidadãos[66].

No Brasil, assim como nas Constituições portuguesas contemporâneas[67], todas as Cartas[68] fizeram menção ao direito à segurança. No primeiro caso, a idéia sobre o termo já acompanhava as concepções posteriores ao Estado Liberal em virtude dos antecedentes histórico e temporal.

Enfim, sintetizando esta breve abordagem histórica, a necessidade de segurança individual e coletiva integra a gênese do Estado desde suas primeiras organizações. Entretanto, o conceito de segurança voltado para o indivíduo e não tido como mero instrumento de ordem das coisas, aflora com os ideais iluministas e chega à atualidade com incrementos decorrentes das próprias alterações sobre a concepção das funções estatais.

1.2. Conceito

Após uma breve incursão sobre os diferentes conceitos de *segurança* ou *ordem* no transcorrer do processo histórico, o próximo passo será analisar o atual conceito debatido na doutrina sobre os termos *segurança pública* e *ordem pública*.

Para Theodomiro Dias Neto, *segurança pública* é um dos temas que mais exercem fascínio e polarização dos debates públicos, porém, paradoxalmente, é um dos mais deturpados e incompreendidos, e isto decorre de uma limitação de ordem conceitual[69].

órgãos de execução das políticas, *Revista de Atualidades Jurídicas da Ordem dos Advogados do Brasil*, Brasília: OAB Editora, n.1, mar.-abr. 2008, p. 13.

[66] João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 160.

[67] Constituição de 1826, artigo 145; Constituição de 1911, artigo 3º e Constituição de 1976, artigo 27, 1.

[68] Constituição de 1824, artigo 179; Constituição de 1891, artigo 72; Constituição de 1934, artigo 113; Constituição de 1937, artigo 122; Constituição de 1946, artigo 141; Constituição de 1967, artigo 150; Constituição de 1969, artigo 153, Constituição de 1988, artigo 5º, *caput*.

[69] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 70.

Não há como analisar o conceito de *segurança pública*, sem a definição do que se entende por *ordem pública*. Isto porque, como se verá neste item, para muitos autores são conceitos que se caracterizam por uma relação de causa e efeito.

O primeiro passo, dentro das acepções adotadas neste trabalho, será examinar o conceito de *ordem pública* e, antes de fazê-lo, é importante esclarecer que, no âmbito da doutrina jurídica, os ramos que mais se debruçaram sobre os conceitos de *ordem pública* e *segurança pública* foram o Direito Constitucional, Direito Penal, Direito Processual Penal e o Direito Administrativo.

Na esfera constitucional, o principal enfoque sobre a matéria refere-se à sua natureza, identificada como de direito fundamental, e eventuais conflitos com outros direitos da mesma natureza[70]. Na esfera penal, a *segurança pública* fundamenta e legitima o próprio sistema, e, na esfera processual penal, a *ordem pública* é analisada como fundamento para aplicação de medidas cautelares[71].

Entretanto, em nenhum destes ramos a análise conceitual referente aos termos *ordem pública* e *segurança pública* apresenta um campo de debate mais detalhado do que

---

[70] Como exemplo: João Bosco Araujo Fontes Junior. *Liberdades fundamentais e segurança pública*: do direito à imagem ao direito à intimidade – a garantia constitucional do estado de inocência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

[71] Neste sentido: "*Ordem pública*, enfim, é a paz, a tranqüilidade no meio social" (Fernando da Costa Tourinho Filho. *Processo Penal*. São Paulo: Saraiva, v. 3, 20 ed., 1998, p. 475); "O conceito de *ordem pública* não se limita a prevenir a reprodução de fatos criminosos, mas também acautelar o meio social e a própria credibilidade da justiça em face da gravidade do crime e sua repercussão" (Julio Fabbrini Mirabete. *Código de Processo Penal Interpretado*. São Paulo: Atlas, 1995, p. 377); "Para a garantia da *ordem pública*, visará o magistrado, ao decretar a prisão preventiva, evitar que o delinqüente volte a cometer delitos, ou porque é acentuadamente propenso a práticas delituosas, ou porque, em liberdade, encontraria os mesmos estímulos relacionados com a infração cometida." (Basileu Garcia. *Comentários ao Código de processo Penal*. Rio de Janeiro: Forense, vol. III, 1945, p. 169-170); "Garantia da *ordem pública*: a prisão cautelar é decretada com a finalidade de impedir que o agente solto, continue a delinqüir, ou de acautelar o meio social, garantindo a credibilidade da justiça, em crimes que provoquem grande clamor popular" (Fernando Capez. *Curso de Processo Penal*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 239) "No conceito de ordem pública, não se visa apenas prevenir a reprodução de fatos criminosos, mas acautelar o meio social e a própria credibilidade da Justiça, em face da gravidade do crime e de sua repercussão. A conveniência da medida deve ser revelada pela sensibilidade do juiz à reação do meio ambiente à ação criminosa" (STF, RHC 65.043, rel. Min. Carlos Madeira, RTJ 124/1033); "A prisão preventiva pode ter como fundamento a garantia da ordem pública. A constrição ao exercício do direito de liberdade é justificada cautelarmente, a fim de evitar repetição de conduta delituosa ou reagir à vilania do comportamento delituoso, que, por suas características, gera vigorosa reação social." (STJ, RHC 2775-4, rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, julgado em 13/09/93); Para Antônio Scarance Fernandes, a prisão por garantia da *ordem pública* justificar-se-ia naqueles casos em que o acusado vem reiterando a ofensa à ordem constituída, justificando-se a prisão preventiva, nessas circunstâncias, como "forma de assegurar o resultado útil do processo, ou seja, se com a sentença e a pena privativa de liberdade pretende-se, além de outros objetivos, proteger a sociedade, impedindo o acusado de continuar a cometer delitos" (Antônio Scarance Fernandes. *Processo penal constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 302).

o encontrado nas doutrinas administrativas que, inclusive, vinculam a relação entre os conceitos[72].

Ao se mencionar que a *segurança pública* (ou a finalidade desta que seria a *ordem pública*) são objetos de análise do Direito Constitucional, Penal, Processual Penal e Administrativo, não se olvida os estudos realizados pelos ramos do Direito Privado acerca da concepção dos termos, especialmente, no que se refere à *ordem pública.* Contudo, segundo Álvaro Lazzarini, o conceito de *ordem pública* é abordado, no Direito Privado, de modo distinto às análises atinentes ao Direito Público[73].

Ainda neste sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto afirma que o conceito de *ordem pública*, no Direito Privado, pode aparecer, às vezes, como um conceito tão abrangente que se caracterizaria como um "sobredireito". Esta amplitude conceitual serviria de guia ao Judiciário, quando da análise de uma sentença estrangeira para homologá-la ou não, ou ao Legislativo ao considerar um tratado para ratificá-lo ou não. No entanto, para o Executivo, salienta o autor, o conceito apresenta-se como noção de uso permanente, diuturno, demandando menos rarefação e devendo descer ao "universo jurídico da aplicação corriqueira, quase legal, para servir de suporte para as ações discricionárias que o Estado deve executar para proporcionar a *segurança pública*"[74].

Em vista de tais considerações, no presente trabalho, os conceitos serão abordados sob um ponto de vista do Direito Público, em especial, levando-se em consideração os minuciosos debates realizados na esfera do direito administrativo.

Nesta seara, a *segurança pública* é normalmente definida como uma atividade cuja finalidade última seria garantir a *ordem pública*. Desta forma, imprescindível a delimitação do que seria *ordem pública* como tarefa anterior à análise do conceito de *segurança pública*[75].

---

[72] Ives Gandra Martins confirma que doutrinadores do direito administrativo são responsáveis por debates enriquecedores acerca do conceito de *segurança pública* e *ordem pública* (Ives Gandra Martins. *Proibição legal para que empresas privadas especializadas em segurança, serviços de vigilância e de transporte de valores sejam constituídas por estrangeiros*: constitucionalidade da vedação. Parecer. 2000, p. 6. Disponível em <http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano_I_ dezembro_2000/05122000IvesProibLegal.pdf.>. Acesso em: 29.11.09.

[73] Álvaro Lazzarini. *Estudos de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 52.

[74] Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Direito Administrativo da Segurança Pública. Álvaro Lazzarini *et alli*. *Direito Administrativo da Ordem pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 130-1.

[75] "Se, sinteticamente, Segurança pública é a garantia da Ordem pública, esta é o objeto daquela. Quanto mais precisamente conceituarmos a Ordem pública, mais exatamente ter-se-á compreendido a Segurança pública (...)" (Idem, ibidem, p. 128).

Álvaro Lazzarini afirma que "a *ordem pública* é mais fácil de ser sentida do que definida, mesmo porque ela varia de entendimento no tempo e no espaço"[76]. De acordo com o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Aníbal Freire procurar definir o termo *ordem pública* é aventurar-se em areias movediças[77]. Diogo de Figueiredo Moreira Neto[78] corrobora as observações citadas, explicando que "a *ordem pública* é desses conceitos extremamente usados, mas pouco estudados".

Através dos tempos, a idéia acompanhou o processo já apresentado sobre a noção de *segurança pública*[79], tendo seu conceito sido ampliado[80] em relação àquele a partir do Estado Liberal, no século XIX. A noção de *ordem pública* é mencionada desde o Direito Romano, apesar do termo não ter sido alcunhado naquele momento, o seu conteúdo correspondia ao conceito de *mores populi romani*[81] e possuía até um agente público para controlá-lo, o censor, que detinha o poder repressivo, exercendo a sanção na modalidade de repreensão pública – a nota censória[82].

No Direito Intermédio, a expressão surgiria como sinônimo de "bons costumes" e "interesses públicos", por meio dos legistas e dos glosadores e com um lastro moral no cristianismo. Ao chegar ao século XIX, a despeito de o conceito laico ser retomado pelo liberalismo, foi restrito a aspectos quase casuísticos. A partir do advento do Estado do Bem-Estar Social, "a *ordem pública* se hipertrofia e passa a ser o conceito instrumental para o alargamento do papel interventivo do Estado nos vários campos da atividade humana" [83].

Neste momento, passa a servir não apenas para o poder de polícia e os serviços públicos como também ao ordenamento econômico e ao social, as novas modalidades de ação do Estado presentes nas constituições do século XX[84].

Na doutrina nacional, os conceitos existentes sobre *ordem pública* sinalizam não apenas o respeito às leis, mas também um estado de normalidade, de convivência social

---

[76] Álvaro Lazzarini. *Estudos de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 202.

[77] STF, Apel. Cív. 7.644/DF, rel. Min. Aníbal Freire, j. 19.07.1943. No voto proferido pelo relator, tal frase é mencionada como de autoria do Conselheiro Tillon da Corte de Cassação de Paris.

[78] Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Direito Administrativo da Segurança pública. In: Álvaro Lazzarini *et alli*. *Direito Administrativo da Ordem pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 129.

[79] Idem, ibidem, p. 128-9.

[80] Clóvis Bevilacqua. *Teoria Geral do Direito Civil*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1929, p. 14-15.

[81] Idéia mais próxima aos costumes do que da lei.

[82] Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Op.cit., p. 128-9.

[83] Idem, ibidem, p. 128-9.

[84] Idem, ibidem, loc. cit.

pacífica entre os cidadãos, que necessita, inclusive, de um ambiente físico (até mesmo no aspecto estético) em que não haja alterações que comprometam este "clima" ou "sentimento". É comum também a menção à idéia de que a *ordem pública* ultrapassa o âmbito jurídico para englobar também certa "ordem moral"[85].

Buscando definir o conceito de *ordem pública*, muitos autores privilegiam a amplitude do tema e a extrapolação da idéia para algo mais do que o simples cumprimento das normas legais. Neste sentido, pode-se citar Odete Medauar[86], Hely Lopes Meirelles[87], Maria Sylvia Zanella di Pietro[88] e José Afonso da Silva[89].

João Gaspar Rodrigues ressalta que *ordem pública*, mais do que o antigo conceito negativo de ausência de perturbações à segurança e à tranqüilidade, limitado à mera ordem nas ruas ou à obediência sem protestos, nos atuais contornos, consiste em "tudo o que se liga à preservação da estrutura social dentro de padrões mínimos de segurança e tranqüilidade, onde os cidadãos podem livremente exercer seus direitos e liberdades, dentro de um ambiente constitucional, sem constrangimentos indevidos"[90].

---

[85] Analisando o tema, José Cretella Júnior afirma que: "A noção de *ordem pública* é extremamente vaga e ampla. Não se trata apenas, da manutenção material da ordem na rua, mas também da manutenção de certa ordem moral". (José Cretella Júnior. *Dicionário de Direito Administrativo.* Rio de Janeiro: Forense, 1978. verbete "*Ordem pública*", p. 370.)

[86] "...no Direito Civil a expressão é utilizada quando se estabelecem limites à autonomia da vontade privada ante valores que o ordenamento quer preservar, (...) por exemplo em matéria de capacidade das pessoas, em matéria de disposição de bens. No âmbito administrativo, sobretudo para fins de exercício do poder de polícia, *ordem pública* significa um mínimo de condições essenciais a uma vida social adequada e pacífica. Além dos aspectos clássicos da segurança dos bens e das pessoas, da salubridade e da tranqüilidade, abarca também aspectos econômicos (contra alta absurda de preços, ocultação de gêneros alimentícios), ambientais (combate à poluição) e até estéticos (proteção de monumentos e paisagens)" (Odete Medauar. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 351).

[87] "*Ordem pública* é a situação de tranqüilidade e normalidade que o Estado assegura – ou deve assegurar – às instituições e a todos os membros da sociedade, consoante às normas jurídicas legalmente estabelecidas (...) É a situação fática de respeito ao interesse da coletividade e aos direitos individuais que o Estado assegura, pela Constituição da República e pelas leis, a todos os membros da comunidade" (Hely Lopes Meirelles. Polícia de manutenção da ordem pública e suas atribuições. In: Álvaro Lazzarini *et alli*. *Direito Administrativo da ordem pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 34.)

[88] "o próprio conceito de *ordem pública*, antes concernente apenas à segurança, passou a abranger a ordem econômica e social, com medidas relativas às relações de emprego, ao mercado dos produtos de primeira necessidade, ao exercício das profissões, às comunicações, aos espetáculos públicos, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e artístico nacional, à saúde e tantas outras" (Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 13 ed., 2001, p. 109).

[89] "*Ordem pública* será uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes". (José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 17 ed., 1999, p. 751-753).

[90] O autor diferencia a *ordem pública* da *ordem política* e *ordem social*, explicando também que, apesar de alguns entenderem que o conceito de *ordem pública* estaria superado, ele, ainda, pode ser defendido desde que adaptado às exigências democráticas (João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 48).

Algumas definições, como a apresentada por Oscar Joseph de Plácido e Silva[91], geram até mesmo críticas quanto à compatibilidade com o Estado Democrático de Direito por extrapolarem a situação e o estado da legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e exigirem uma postura passiva dos cidadãos que simplesmente respeitam e acatam este estado, sem constrangimento ou protesto.

Nas definições mencionadas, é notório o entendimento de que a *ordem pública*, além de abranger aspectos criminais, econômicos, ambientais, dentre outros, é uma "situação", um "estado", não se confundindo com a própria "ordem jurídica" ou com o "conjunto de normas vigentes".

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a fim de melhor distinguir este conceito divide a concepção de *ordem pública* em "formal" e "material"[92]. A primeira consistiria no conjunto de valores, princípios e normas vigentes na sociedade tendo, portanto, uma concepção abstrata. Assim, a "ordem pública formal" assemelhar-se-ia ao conceito de "ordem jurídica", não se confundindo com o conjunto de normas em vigor por ter um espectro mais amplo que as normas positivadas[93].

Este entendimento parece estar em consonância com a visão de Álvaro Lazzarini que não faz menção a uma "ordem pública formal", porém, compreende a existência da "ordem jurídica" como pressuposto e origem da *ordem pública*[94].

Por outro lado, a "ordem pública material" seria a "concretização em tempo e lugar determinados, dos valores convivenciais postulados pela ordem jurídica"[95] ou pela "ordem

---

[91] "Ordem Pública. (...) situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto" (Oscar Joseph de Plácido e Silva. *Vocabulário Jurídico.* 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 291).

[92] Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica, *Revista de informação legislativa*. Brasília: Senado Federal, ano 25, n. 97, jan.-mar. 1988, p. 143-5.

[93] "A ordem jurídica engloba outros elementos que lhe são essenciais e que a tornam distinta e mais ampla que os elementos positivos que a integram. (...) é uma entidade permanentemente em movimento, tanto segundo suas normas como, sobretudo, movendo suas próprias normas, de modo que o Direito não se esgota nas normas se não que estas são o produto da vontade que as fixa" (Idem, Direito Administrativo da Segurança pública. In: Álvaro Lazzarini *et alli*. *Direito Administrativo da Ordem pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 133.).

[94] "A *ordem pública* não é figura jurídica, embora dela se origine e tenha a sua existência formal" (Álvaro Lazzarini. *Estudos de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 202).

[95] Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Direito Administrativo da Segurança pública. In: Álvaro Lazzarini *et alli*. *Direito Administrativo da Ordem pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 134.

pública formal"[96]. Álvaro Lazzarini coaduna com esta definição e afirma que a "*ordem pública* é uma situação de fato oposta à desordem, sendo, portanto, essencialmente de natureza material e exterior"[97].

Até este ponto, não há muita diferença entre a conceituação de *ordem pública* expostas por ambos doutrinadores com as definições anteriormente apontadas. Todas indicam no sentido de que a *ordem pública* é uma situação de fato, uma circunstância.

Apesar desta convergência no âmbito doutrinário, do ponto de vista legal, a conceituação de *ordem pública* não observou este entendimento.

O Decreto Federal nº 88.777 de 30 de setembro de 1983, ainda em vigor, que dispõe sobre o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares, denominado de "R-200", definiu o termo *ordem pública* no item 21 de seu artigo 2º:

> "Ordem pública - Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum".

A redação do dispositivo é duramente criticada pela doutrina, especialmente por contrariar o entendimento de que a *ordem pública* não é um "conjunto de normas", mas sim a concretização destas normas. Ademais, também se destaca negativamente a ambigüidade do termo "interesse público" na passagem, bem como a desnecessária menção ao poder de polícia sob apenas uma de suas formas de atuação, qual seja, a fiscalização[98].

Apesar de majoritariamente contrária à definição legal de *ordem pública*[99], a doutrina normalmente cita[100] a definição exposta no "Manual de Bases Doutrinárias para o

---

[96] Em definição elaborada pelo próprio autor. Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica, *Revista de informação legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 25, n. 97, jan.-mar. 1988, p. 143.

[97] Álvaro Lazzarini. *Estudos de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 236.

[98] Idem, ibidem, p. 11-12. *Vide* ainda: Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Direito Administrativo da Segurança pública. In: Álvaro Lazzarini *et alli*. *Direito Administrativo da Ordem pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p.136.

[99] "Ora se a *segurança pública* se perfaz com a manutenção da *Ordem pública*, este conceito deve ser suficientemente preciso para ser jurídico (distinção) sem ser excessivamente limitado para ser legal (restrição)". Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Op.cit., p. 131.

[100] Idem, ibidem, p.137. *Vide* ainda: Élson Roney Servilha. *As áreas de preservação permanente dos cursos d'água urbanos para a ordem pública*: Município de Campinas/SP, 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, p. 113).

emprego da força" (Boletim Reservado PM nº 68, de 15 de abril de 1982) da Polícia Militar do Rio de Janeiro, para exemplificar um conceito mais próximo[101] da acepção por ela esposada:

> "Ordem pública é o estado de paz social que experimenta a população, decorrente do grau de garantia individual ou coletiva propiciado pelo Poder Público, que envolve, além das garantias de segurança, tranqüilidade e salubridade, as noções de ordem moral, estética, política e econômica, independentemente de manifestações visíveis de desordem".

Enfim, como síntese dos conceitos doutrinários até então explicitados, têm-se que a *ordem pública* abrange várias "ordens" (econômica, política, social, legal, moral, estética, salubridade, etc.), traduzindo-se em uma situação fática na qual se verifica a concretização dos valores existentes em determinada sociedade.

Esta situação fática, esta normalidade, definida como *ordem pública*, é a finalidade da *segurança pública*. Desta constatação se extrai a importância da análise do termo *ordem pública*, tendo em vista que a compreensão do que ele significa permitirá que seja identificado o que se busca na *segurança pública*.

Do exame até aqui realizado, o problema é a insuficiência deste conceito para a delimitação da área de atuação da *segurança pública*. Ora, se a *segurança pública* é uma atividade destinada a garantir a *ordem pública*, poderiam os órgãos destinados a essa tarefa intervir em qualquer campo, seja moral, político, econômico ou qualquer outro que integre o abrangente conceito de *ordem pública*, sob o pretexto de preservá-la? Como auferir a eficiência de sua atividade se não for delimitada sua respectiva área de atuação?

Por tal motivo, revela-se imprescindível o debate acerca relação entre a *segurança pública* e a *ordem pública*, amiúde apresentado por Álvaro Lazzarini, especialmente no que se refere à sua discordância com a posição adotada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto.

Vide ainda: João Leonardo Mele. *Ordem pública:* a intervenção das polícias ostensivas-preventivas na salvaguarda do meio-ambiente. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Faculdade de Direito, Universidade Católica de Santos, Santos, p. 29.

[101] Diogo de Figueiredo Moreira Neto critica a utilização da expressão, independentemente, de manifestações visíveis da desordem, afirmando haver uma tautologia (ou seja, a expressão *ordem pública* já excluiria por si só a desordem) ou uma incoerência (a *ordem pública* não tem a ver com a ação preventiva da desordem, enquanto visível) (Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Direito Administrativo da Segurança pública. In: Álvaro Lazzarini *et alli*. *Direito Administrativo da Ordem pública.* Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 137).

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "*segurança pública* é o conjunto de processos políticos e jurídicos destinados a garantir a *ordem pública* na convivência de homens em sociedade", ou, em uma definição mais recente, é a atividade administrativa do Estado cuja finalidade é a de "limitar e condicionar o exercício das liberdades e direitos individuais visando a assegurar, em nível capaz de preservar a *ordem pública*, o atendimento de valores mínimos da convivência social, notadamente a segurança, a salubridade, o decoro e a estética"[102], ou seja, o autor define a *segurança pública* como instrumento de alcance da *ordem pública*, da situação de convivência pacífica, de normalidade, de preservação dos valores definidos pela sociedade. O problema, na visão de Álvaro Lazzarini, é que, apesar da *segurança pública*, realmente, manter uma relação de causa e efeito com a *ordem pública*, ela não esgota seu conceito[103].

Álvaro Lazzarini entende que, ao lado da *segurança pública*, temos outros dois aspectos que formam a *ordem pública*: a *tranqüilidade pública* e a *salubridade pública*.

No entender deste autor, cada um dos aspectos da *ordem pública* pode ser assim definido[104]:

> *Segurança pública*: "É o estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei de contravenções penais, com ações de polícia repressiva ou preventiva típicas, afastando-se, assim, por meio de organizações próprias, de todo o perigo, ou de todo o mal que possa afetar a *ordem pública* em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a"
>
> *Tranqüilidade pública*: "Exprime o estado de ânimo tranqüilo, sossegado, sem preocupações nem incômodos, que traz às pessoas uma serenidade, ou uma paz de espírito. A tranqüilidade pública, assim, revela a quietude, a ordem, o silêncio, a normalidade das coisas, que, como se faz lógico, não transmitem nem provocam sobressaltos, preocupações ou aborrecimentos, em razão dos quais se possa perturbar o sossego alheio. A tranqüilidade, sem dúvida alguma, constitui direito inerente a toda pessoa, em virtude da qual está autorizada a impor que lhe respeitem o bem-estar, ou a comodidade do seu viver".

---

[102] Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Direito Administrativo da Segurança pública. In: Álvaro Lazzarini *et alli*. *Direito Administrativo da Ordem pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 137, p.71.

[103] Álvaro Lazzarini. *Estudos de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 237

[104] Idem. O Corpo de Bombeiros Militar como instrumento de defesa da cidadania. *Força Policial*. São Paulo: Polícia Militar, n. 24, out.-dez. 1999, p. 21.

> *Salubridade pública*: "referindo-se às condições sanitárias de *ordem pública*, ou coletiva, a expressão *salubridade pública* designa também o estado de sanidade e de higiene de um lugar, em razão do qual se mostram propícias as condições de vida de seus habitantes"

Desta forma, ainda que os autores supracitados concordem que a *segurança pública* é causa e *ordem pública* o efeito, há uma diferença significativa entre a amplitude conferida por cada qual a esta relação.

A diferença reside exatamente no fato de que na definição esposada por Álvaro Lazzarini há uma melhor distinção das espécies de atividades desenvolvidas para que se alcance ou se mantenha uma situação de *ordem pública* e, desta distinção, pode-se extrair não apenas um conceito teórico mais evidente, como também identificar-se as diferentes espécies de funções desenvolvidas pelo poder estatal.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto refere-se à *segurança pública* como a atividade, ou conjunto de processos políticos e jurídicos, que visa preservar a *ordem pública*. Porém, ao especificar o que integra a *ordem pública*, este, além de voltar a mencionar a segurança, insere as questões de salubridade e estéticas no conceito de *segurança pública*. Deste modo, seu conceito final apresenta uma mescla, que pode levar a confusões entre serviços ou funções distintas.

Pela definição apresentada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, as fiscalizações exercidas pelos agentes de vigilância sanitária, por exemplo, por se referirem a uma questão de salubridade, poderiam ser classificadas como ações de *segurança pública*. Contudo, referidas fiscalizações referem-se nitidamente à *salubridade pública*, possuindo um escopo distinto das atividades normalmente compreendidas como destinadas à garantida da *segurança pública*.

Não há dúvida de que a *salubridade pública* é necessária à "convivência pacífica" dos cidadãos e, por tal motivo, insere-se no conceito de *ordem pública*. No entanto, ações referentes à *salubridade pública* não se confundem com ações voltadas à prevenção ou repressão de delitos que se caracterizam como atividades ou serviço de *segurança pública*.

É possível que, em razão de uma questão de *salubridade*, chegue-se a ações de *segurança pública*, haja vista que existem dispositivos penais, infrações penais contra a saúde pública ou contra a Administração Pública, por exemplo, que visam proteger a *salubridade pública*. Todavia, nas hipóteses de cometimento de um crime, cujo bem jurídico a ser protegido seja a *salubridade pública*, o foco de atuação altera-se, ou

subdivide-se, e as medidas restritivas são ampliadas, pois o objetivo deixará de ser somente o restabelecimento da situação de *salubridade pública* e englobará as medidas de persecução penal, medidas mais graves que buscam a responsabilização penal do autor da violação e referem-se ao restabelecimento da *segurança pública*[105]. Sendo assim, *salubridade pública*, aspecto e concausa da *ordem pública*, não se confunde com *segurança pública*.

A *salubridade pública*, como explicado por Álvaro Lazzarini, refere-se às normais condições do meio social que propiciem uma vida saudável, com ausência de moléstias, enfermidades. Os lamentáveis episódios relacionados à epidemia de dengue no Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, evidenciam a salubridade como aspecto indispensável à *ordem pública*.

Outro pilar da *ordem pública* que, a despeito de estreitamente ligado à *segurança pública*, com ela não se confunde, trata-se da *tranqüilidade pública*. Definida por Álvaro Lazzarini como a situação de ordem, de quietude, de normalidade das coisas, a "*tranqüilidade pública*" refere-se objetivamente ao lugar, ao meio-ambiente como um todo, à exceção dos problemas relacionados à salubridade.

Assim, qualquer desastre natural, acidente ou problema que afete esta situação de normalidade, afetará a "*tranqüilidade pública*" e, por conseqüência, a *ordem pública*. É nesta área que deverão atuar os principais órgãos de Defesa Civil[106]. A diferença entre a *tranqüilidade pública* e a *segurança pública* é tão significativa que há previsão constitucional[107] e legal de órgãos públicos que, apesar de atuarem, quando necessário, em conjunto com órgãos de *segurança pública*, com estes não se confundem.

A título exemplificativo, havendo um acidente em uma construção civil, deslizamentos de terra que destruam casas em épocas de chuvas, enchentes, incêndios, ou outros problemas desta natureza, restará afetada a *tranqüilidade pública* e, apenas na eventual hipótese de que condutas criminosas tenham sido as causadoras ou supervenientes aos fatos é que teremos lesão à *segurança pública*. Em qualquer das hipóteses, porém, a *ordem pública* será comprometida.

---

[105] Prevenção de que outras condutas criminosas sejam praticadas e que as pessoas se sintam seguras no sentido de que isso não ocorra.

[106] "... essa gama de atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares diz respeito, isto sim, à "tranqüilidade pública" e, também, à "*salubridade pública*", ambas integrantes do conceito da "*ordem pública*"" (Álvaro Lazzarini. *Estudos de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 71).

[107] Artigo 144, § 5º da Constituição Federal.

A normatização administrativa de alguns estados da federação consagra esta distinção, a exemplo do que ocorre no Ceará onde o Regimento Interno do Corpo de Bombeiros em seu artigo 3º assim define:

> "O Corpo de Bombeiros Militar do Ceará é o órgão vinculado operacionalmente a Secretaria de *Segurança pública* e Defesa Social, destinado a garantir, no âmbito do Estado do Ceará, a tranqüilidade e *salubridade pública*, tendo como função precípua, a prestação de socorro público voltado a proteger a incolumidade das pessoas e do patrimônio dentro da sonoridade do lema: 'Vidas alheias e riquezas salvar'".

As questões estéticas, amplamente citadas pela doutrina como integrantes do conceito de *ordem pública*, de igual modo, inserem-se no aspecto da "*tranqüilidade pública*". A estética do meio-ambiente de um município, de uma localidade, é essencial à convivência social sem sobressaltos ou perturbações. A existência de meio-ambiente harmônico caracteriza-se como direito fundamental, sendo que a lesão a tal direito, provoca danos também à *ordem pública*[108].

Portanto, não apenas as questões ambientais, estéticas, físico-estruturais, a ausência de desastres ou calamidades, irão caracterizar o aspecto da *tranqüilidade pública*, como também o fará a ausência de violação a qualquer regra social, seja ou não legal, exceção feitas às concernentes ao âmbito penal e àquelas que visem garantir a *salubridade pública.*

---

[108] Neste sentido, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal em recurso cujo objeto era a alegação de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 14.223/2006 que dispõe sobre a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana do município de São Paulo, popularmente conhecida como "Lei Cidade Limpa". Dentre os argumentos utilizados pelo município em defesa da citada lei e pelo Ministro relator ao proferir decisão, menciona-se o prejuízo à *ordem pública* decorrente do uso desordenado das propagandas externas na cidade: "O risco à *ordem pública* resulta da continuidade da desordenada publicidade externa, com notória poluição visual e em agressão a direito fundamental de natureza universal, integrante da denominada "terceira geração de direitos fundamentais" (…) verificada a existência de manifesto interesse público nas normas contidas na Lei 14.223/2006, do Município de São Paulo, e demonstrado o risco de graves lesões à *ordem pública*, defiro o pedido formulado, para suspender, até o julgamento definitivo do Processo (…), a decisão liminar proferida pela Presidência da Seção de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nos autos da Medida Cautelar 643.969.5/9-00" (STF, SL 161/SP, rel. Min. Gilmar Mendes). Ainda no sentido de que as condições estáveis, normais, do meio-ambiente inserem-se no contexto de *tranqüilidade pública*, podemos citar as explicações de Élson Roney Servilha que defende a importância das Áreas de Preservação Permanente e explica que as condições do lugar irão evidenciar os padrões sociais, o condicionamento cultural, sendo que a harmonia com o meio ambiente natural não pode ser vista como um embelezamento superficial, como um luxo, mas como uma força essencial. Por tal motivo, referido autor defende que as Áreas de Preservação Permanentes, ao serem consideradas como um dos componentes estruturais do lugar, transformam seus elementos em intervenientes da qualidade ambiental e de vida e, assim, passam a ser, nas áreas urbanas, mais que um ecossistema, mas um sistema sócio-ambiental em que as pessoas podem encontrar, no convívio social, *tranqüilidade pública*, fundamento da *ordem pública*. (Élson Roney Servilha. *As áreas de preservação permanente dos cursos d'água urbanos para a ordem pública*: Município de Campinas/SP, 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, p. 74).

A menção, nas definições anteriormente citadas, à ordem social, ordem econômica, legalidade normal das coisas e, até mesmo, regras morais, referem-se, portanto, à *tranqüilidade pública*, motivo pelo qual, ante a lesão ou iminência desta, abre-se a possibilidade de intervenção estatal, não exclusivamente por órgãos policiais ou integrantes do sistema de *segurança pública*[109], mas a qualquer instituição competente para a respectiva área. Assim, havendo descumprimento de normas referentes à organização do trabalho, aos mercados, ao exercício das profissões, ou qualquer outra norma, teremos a atuação de autoridades, prioritariamente administrativas, com atribuição para a autorização, ordenação, fiscalização ou imposição de sanções[110] que terão por finalidade a preservação da *tranqüilidade pública* e, por conseqüência, da *ordem pública*.

Obviamente que esta situação de tranqüilidade, de convivência pacífica, apesar de indicada no conceito citado de *ordem pública* por Oscar Joseph de Plácido e Silva como situação em que "em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto", não significa a inexistência de dissenso ou divergências. Em qualquer sociedade, haverá conflitos ou divergências, pois os interesses e a forma de interpretação da realidade são diversos, gerando, por conseqüência, uma sociedade plural, heterogênea, tanto no âmbito material (das organizações e dos movimentos sociais) quanto no simbólico (diferentes sistemas de valores)[111].

Theodomiro Dias Neto, ao analisar a importância da sociedade civil nas soluções para a reforma do Estado, conclui que a "sociedade cívica" não se mede pela conformidade estrita às regras postas ou pela unidade de interesses, mas pela existência de infra-estrutura social capaz de processar conflitos, tomar decisões, realizar reformas e executar políticas[112]. Reconhece, ainda, que o respeito a regras comuns de civilidade deve ser compatibilizado com o exercício da diversidade que é pressuposto de uma gestão democrática da segurança.

Como bem lembra Miguel Thomaz di Pierro Júnior, "o convívio social gera, obviamente, a existência de divergências, e esta é própria do ser humano, sendo até saudável para o exercício das liberdades e da democracia, razão pela qual a *ordem pública*

---

[109] O artigo 144 da Constituição Federal, embora defina o "sistema de segurança pública" estabelece algumas atribuições que se relacionam à *ordem pública*, exemplo disso é a previsão das polícias militares.

[110] Modos de atuação do poder de polícia.

[111] João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 76.

[112] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 69.

não implica na sua eliminação"[113]. O mesmo autor encerra o raciocínio entendendo que haverá lesão à *ordem pública*, e mais especificamente à *tranqüilidade pública* ou *segurança pública* a depender de como ocorra[114], nas hipóteses das divergências atingirem as vias de fato, uso de força ou violência[115]. É necessário que existam válvulas de escape às irresignações e discordâncias típicas da vida coletiva, sem a necessidade de sedição, subversão ou dissidência[116].

Aponta-se, portanto, o que não está dentro da esfera da *segurança pública*. Esta, na definição de Álvaro Lazzarini, resume-se ao "estado antidelitual", a situação de ausência de delitos. Qualquer ação humana ou fato proveniente de caso fortuito ou força maior, que não cause lesão ou esteja na iminência de causar lesão à ordem jurídico-penal, mas viole alguma regra ou altere o estado normal das coisas, irá sim causar prejuízo à *ordem pública*, mas referir-se-á aos aspectos de *tranqüilidade pública* ou *salubridade pública*, conforme as delimitações acima realizadas.

Logicamente que, por vezes, a alteração de um aspecto restará por afetar os demais, assim, uma grande enchente – *tranqüilidade pública* - pode propiciar condições de insalubridade e proliferação de doenças – *salubridade pública* – e ensejar ainda o cometimento de crime tais como saques – *segurança pública* –, mas isso não significa a ausência de distinção entre eles.

Em um evento desta natureza, teremos instituições cuidando do salvamento vítimas, limpeza, desobstrução de estradas, etc., ao passo que outras estarão atuando na vacinação e dispensa de cuidados médicos e, por fim, haverá aquelas que exercerão funções de prevenção e repressão de delitos. Esta concomitância de diferentes atribuições evidencia a diferença dos aspectos da *ordem pública* e a importância prática da diferenciação

---

[113] Miguel Thomaz di Pierro Júnior. *O Efetivo exercício da segurança pública*. 2008. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p.16. No mesmo sentido, Jacinto Nelson de Miranda Coutinho que, após se utilizar da psicanálise para explicar onde reside a diferença de um sujeito, conclui que "(…) o indivíduo é um igual, feito à imagem e semelhança do seu identificador. Essas duas dimensões (diferença e igualdade) oferecem os pólos, as margens, os extremos, os termos, as fronteiras dentro dos quais se deve produzir o equilíbrio do discurso, mormente sobre a vítima e a segurança pública" (Jacinto Nelson de Miranda Coutinho. Segurança pública e o direito das vítimas, *Revista de Estudos Criminais*. Sapucaia do Sul: Notadez, vol. II, n.8, 2003, p. 137).

[114] Contextualizando-se a afirmação do autor nas definições apresentadas no presente trabalho.

[115] Neste aspecto, havendo a prática de fatos típicos penais ou contravencionais, o ato transcenderia o aspecto *tranqüilidade pública* e atingiria o aspecto *segurança pública*.

[116] João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 64.

conceitual para a delimitação normativa das áreas de atuação e, até mesmo, a responsabilização civil, criminal e administrativa.

Fábio Konder Comparato, defendendo a necessidade da atuação policial em um campo mais abrangente (que não se restringe à prevenção e apuração de crimes), explica que, ao assumir esta função, a polícia passaria, sem dúvida, a ser vista como um órgão não só indispensável, mas intensamente popular, pois supriria as deficiências de um serviço assistencial malfeito tais como o transporte pessoas com problemas de saúde nas ruas ou orientação à população sobre serviços de outros órgãos públicos ou sobre a maneira de se comportar no trânsito[117].

É que, por melhor que seja a prestação dos demais serviços públicos, a polícia sempre estará mais próxima e apta a prestar este primeiro atendimento ao cidadão. Ademais, esta percepção de uma área de atuação policial que transcende a atividade de prevenção e repressão a crimes está correta e a própria Constituição Federal, no § 5º do artigo 144, estabelece como missão de determinados órgãos policiais a preservação à *ordem pública* (segurança + tranqüilidade + salubridade). Contudo, deve-se ter em mente que estas outras atividades se distinguem da *segurança pública* e se relacionam à *tranqüilidade* ou *salubridade pública*. Somente se esta percepção for evidente, como já afirmado, será possível uma noção menos obscura dos limites de atuação policial e meios de intervenção colocados à sua disposição.

Os meios de intervenção no campo da *segurança pública* são diversos da atuação quanto aos demais aspectos da *ordem pública*, motivo pelo qual é primordial e de extrema utilidade esta distinção.

A delimitação da *segurança pública* a aspectos penais possibilita a compreensão dos seus limites e, principalmente, o foco das atividades que visam garanti-la.

Diante disso, a *segurança pública* pode ser definida como um aspecto da *ordem pública*, consistente na situação de ausência de delitos ou iminência de ocorrência. Esta situação, este estado adelitual que deve ser preservado[118] pelo Estado, além de dever deste,

---

[117] Fábio Konder Comparato. A polícia e a ética na segurança pública. In: Bismael Batista de Moraes (Coord.). *O papel da polícia no regime democrático*. São Paulo: Mageart, 1996, p. 111.

[118] Álvaro Lazzarini, ao analisar o verbete "preservar" afirma que "a preservação abrange tanto a prevenção quanto à restauração (...), pois seu objetivo é defendê-la, resguardá-la, conservá-la íntegra, intacta". Desta forma, a preservação significa atuar preventiva e repressivamente na medida necessária para o restabelecimento (Álvaro Lazzarini. *Estudos de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 105).

é direito e responsabilidade de todos nos exatos termos constitucionais[119]. Esta identificação da *segurança pública* como direito fundamental e da atividade desenvolvida pelo Estado como serviço público, será analisada no próximo tópico.

Para conclusão da análise sobre o conceito de *segurança pública*, importa indicar ainda em que aspecto se insere a denominada "sensação de segurança", ou seja, a percepção intersubjetiva acerca do estado adelitual de determinada localidade. Em termos mais simples, a sensação do indivíduo sobre a existência ou iminência de delitos que possa vitimá-lo.

Luiz Eduardo Soares define *segurança pública* como a estabilização de expectativas positivas quanto à *ordem pública* e à vigência da sociabilidade cooperativa e identifica duas esferas relevantes neste âmbito:

> (a) "Fáctica: na qual os fenômenos são diretamente vividos e se contam por números, comparam-se por taxas e se distribuem segundo variáveis sociológicas precisas – nessa esfera, importa reduzir a quantidade de práticas violentas, especialmente aquelas que se classificariam como criminosas e, sobretudo, as que ameaçam a vida ou são letais";
>
> (b) "Intersubjetiva: domínio das percepções coletivas, sensíveis a dinâmicas culturais e processos de comunicação particularmente complexos – nessa esfera, impõe-se reduzir o medo, a sensação de insegurança e a instabilidade de expectativas".

Logo, na visão do autor, a *segurança pública* é definida não apenas pelo estado adelitual, i.e, pela inexistência de delitos, como também pelo sentimento, pela sensação desta realidade[120].

Exemplificando, se em uma localidade não há cometimento de infrações penais há mais de um ano, mas apesar disso, as pessoas que ali vivem se sentem inseguras e com receio de serem vítimas de infrações penais, não estará presente o aspecto *segurança pública*. Portanto, as atividades do Estado deverão estar focadas tanto na redução dos índices criminais quanto na percepção da sociedade sobre estes resultados. A necessidade de se trabalhar a "percepção do sentimento de segurança" é igualmente apresentada por

---

[119] Artigo 144, *caput* da Constituição Federal.

[120] "a segurança, assim, que inicia sempre no espaço individual, vai encontrar seu lastro naquele outro espaço, o público, onde a palavra faz estrada. Não fosse assim, ninguém arriscaria cruzar com os sinais verdes nos sinaleiros, por exemplo, porque se não teria a mínima segurança. Há, portanto, uma crença na palavra ('as regras serão respeitadas!'), ainda que se não domine o circundante por completo." (Jacinto Nelson de Miranda Coutinho. Segurança pública e o direito das vítimas, *Revista de Estudos Criminais*, Sapucaia do Sul: Notadez, vol. II, n.8, 2003, p. 138).

Luis Fiães Fernandes que defende uma "desmontagem" do "sentimento de insegurança", por meio de alteração de táticas policiais, tais como um maior aumento de visibilidade e acessibilidade da polícia aos cidadãos, ainda que não se tenha comprovação de que tal reduzirá efetivamente a criminalidade[121].

Esta constatação de que *crime* (insegurança objetiva) e *medo do crime* (insegurança subjetiva) são fenômenos sociais cuja correlação não é sempre direta é analisada também por Theodomiro Dias Neto o qual destaca que o medo do crime é um sentimento seletivo e decorre, principalmente, dos crimes contra a vida e o patrimônio, sendo muito difícil verificar na população o medo dos crimes de corrupção, poluição, lavagem de dinheiro, dentre outros que apresentam um custo social mais alto do que daqueles crimes nos quais todos temem de ser vitimizados[122].

O mesmo autor cita, ainda, pesquisa realizada com idosos e operadores sociais em um bairro da cidade italiana de Modena, no âmbito do projeto *Città Sicure* da Região de Emilia-Romagna na Itália, na qual se constatou que o medo do crime, mais comum entre os idosos, não decorre apenas de problemas relativos à criminalidade, mas sim a questões paralelas que são associadas a este fenômeno, como difusão das drogas, o afluxo de imigrantes estrangeiros, a falta de civismo, o abandono de espaços públicos, etc.[123].

Sintetizando, a *segurança pública*, em conjunto com a *tranqüilidade* e *salubridade pública*, formam a *ordem pública* que é a situação de convivência social pacífica entre os cidadãos. Nesta tríade, a *segurança pública* pode ser conceituada como um estado de ausência ou risco iminente de ocorrência de infrações penais ou atos infracionais e de percepção desta circunstância por parte dos integrantes da sociedade.

A adoção desta definição não cria um completo antagonismo com os conceitos genéricos e abstratos normalmente encontrados na doutrina pátria. A opção por relacionar a *segurança pública* como um aspecto da *ordem pública* restritos às condutas delituosas ou infracionais, e assim, inegavelmente, aproximando a *segurança pública* do Direito Penal,

---

[121] Luís Fiães Fernandes. As 'novas' ameaças como instrumento de mutação do conceito 'segurança'. In: Manuel Monteiro Guedes Valente (Coord.). *I Colóquio de Segurança Interna*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 129. No mesmo sentido de que as *políticas públicas de segurança* devem ter como objetivo a redução do medo e do sentimento de insegurança: João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 45.

[122] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 106.

[123] Idem, ibidem, p. 107.

tem por finalidade, como já dito, definir o âmbito do problema e possibilitar a melhor compreensão sobre a questão.

1.2.1. Ampliação indevida do conceito de segurança pública

João Gaspar Rodrigues, em recente obra, afirma que o conceito de *segurança pública* acima adotado e intimamente ligado à prevenção de delitos, caracteriza-se como uma segunda fase na evolução conceitual do termo[124] e não se coaduna com uma "concepção mais moderna".

Para este, o conceito de *segurança humana* utilizado pela Organização das Nações Unidas em um dos informes anuais do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)[125] traduziria melhor a atual noção acerca do termo *segurança pública*.

Explica, ainda, o autor que seriam modalidades de *segurança humana*: a segurança econômica, política, alimentar, ambiental, física ou pessoal, segurança na saúde, da comunidade, etc. Na seqüência, conceitua *segurança pública* como "a prevenção,

---

[124] O autor afirma que a *segurança pública* definida como a *ordem pública* caracterizaria a primeira fase, sendo que o conceito de *segurança pública* definida como prevenção de delitos se situaria em uma segunda fase, já superada, atualmente, pela idéia de *segurança humana*.

[125] "Segurança humana é um conceito desenvolvido no contexto das relações internacionais, com base no humanitarismo, que introduz o ser humano no centro das preocupações políticas e como fonte essencial do direito internacional. (...) O conceito de segurança humana surgiu no contexto da pesquisa para a paz, na década de 1980, em oposição ao conceito de "segurança nacional", que predominou durante a Guerra Fria. Porém, sua divulgação ampla e formalização em nível internacional só ocorreu em 1994, quando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) centrou seu Relatório de Desenvolvimento Sustentável nessa idéia, que tem como fundamento o universalismo do direito à vida. (...) Como ponto de partida, o PNUD identificava as seguintes dimensões da segurança: econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, de gênero, comunitária e política (...) De acordo com a definição da Comissão de Segurança Humana da ONU, a expressão "segurança humana" significa proteger as liberdades vitais e as pessoas expostas a ameaças e a certas situações, reforçando seus aspectos fortes e suas aspirações, além de criar sistemas (políticos, sociais, ambientais, econômicos, militares e culturais) que dêem às pessoas os elementos básicos de sobrevivência, dignidade e meios de vida. (...)Na realidade, esta nova concepção de segurança aparece com os relatórios sobre Desenvolvimento Humano, que começaram a ser publicados em 1990, ano em que foram introduzidos indicadores de desenvolvimento, além dos econômicos. Desde então, considera-se importante medir a qualidade de vida das pessoas em todo o mundo (...) O IDH expressa as condições de vida das pessoas com base na renda per capita (poder de compra), expectativa de vida, taxas de escolaridade, segurança alimentar, violações dos direitos humanos, proporção entre gastos militares e sociais, acesso a serviços básicos (água, luz, esgoto, telefone, hospitais, transporte, jornais), desigualdades étnico-raciais e de gênero, incidência de doenças como a AIDS, segurança contra o crime, drogas, entre outros. (...) Desta forma, pode-se observar que a segurança contra o crime é apenas um aspecto da segurança humana, sendo razoável admitir que, para aplicarmos o paradigma da segurança humana, seria um contra-senso imaginar a possibilidade de lutar contra o crime isoladamente, mantendo em condições precárias de vida grandes contingentes populacionais" (Ana Paula Mendes de Miranda; Nivio Caixeta do Nascimento; Kátia Sento-Sé Mello. *Segurança pública, segurança social e segurança humana*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública. vol. I, 2006, p. 22-25).

minimização, controle ou eliminação de riscos, perigos ou ameaças, acompanhados ou não de violência, que possam danificar, destruir ou violar ilegitimamente os bens, os direitos e as liberdades das pessoas em espaços públicos ou privados, possibilitando uma convivência harmoniosa sob o império da lei e favorável ao desenvolvimento individual e coletivo da comunidade"[126].

Em momento posterior, ele deixa claro que estes riscos, perigos ou ameaças apontados na definição de *segurança pública* não se resumem aos crimes, abrangendo as medidas de proteção referentes à segurança pessoal, social, jurídica, política, cultural, econômica, nacional, alimentar, industrial, laboral, biossegurança, etc.

Esta amplitude do conceito caracterizaria então a "terceira fase" da definição do termo *segurança pública*, mais adequado à noção de *segurança humana* e em acordo com os problemas atualmente enfrentados pela sociedade.

Apesar do respeito ao excelente trabalho desenvolvido por João Gaspar Rodrigues, a amplitude adotada pelo autor afasta a própria finalidade da existência de um conceito, qual seja, a de delimitar o objeto de estudo, de modo a melhor compreendê-lo e aperfeiçoá-lo.

Esta plêiade de direitos e garantias relaciona-se à ampliação da função estatal decorrente do processo histórico brevemente mencionado no item anterior deste trabalho. Os Estados ampliaram a esfera de atuação em virtude do aumento da complexidade das relações sociais. Entretanto, isso não significa que a seguridade social, a segurança alimentar, industrial, dentre outras, estejam necessariamente na esfera da *segurança pública*.

Os direitos e garantias fundamentais devem ser objeto de proteção do Estado, positiva ou negativamente. Contudo, há uma indiscutível distinção na natureza das atividades desempenhadas pelo Estado quando este cria programas de assistência social e quando define alguma conduta como crime[127] e adota medidas que visam impedir a prática consistente em "deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional", por exemplo.

---

[126] João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 35-75.

[127] Artigo 168-A do Código Penal, incluído pela Lei Federal nº 9.983/2000.

Segundo o conceito de *segurança pública* defendido por João Gaspar Rodrigues, que não se limita ao aspecto da prevenção de delitos, mas abrange diversas outras esferas, inclusive a seguridade social, ambas as medidas supra mencionadas poderiam ser classificadas como medidas ou políticas de *segurança pública*, o que não condiz com a realidade.

No referido exemplo, resta claro que a *segurança pública* pode ter por objeto a seguridade social, porém, apenas se o Estado definir como crime uma conduta que afronte este bem jurídico.

O desrespeito de normas legais ou constitucionais, por parte de entes públicos ou particulares, que se caracterize como delito, sem dúvidas, causa lesões à *ordem pública*, mas no que diz respeito aos aspectos da *tranqüilidade* ou *salubridade pública*. Diante disso, a sociedade deverá dispor de outros meios para garantir seus direitos, como a atuação por meio da esfera cível, administrativa ou até mesmo eleitoral, reservando-se os mecanismos de persecução penal, forma mais gravosa de intervenção, às condutas delituosas (*segurança pública*).

Apesar das distinções entre as áreas de atuação já terem sido exemplificadas acima, a fim de que tal distinção fique melhor esclarecida, interessante analisar a recente questão sobre a proibição do fumo em locais públicos no Estado de São Paulo.

A Lei Estadual nº 13.541/2009 proíbe o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos ou de qualquer outro produto fumígeno em ambientes de uso coletivo, públicos ou privados. O descumprimento da determinação acarreta multa ao proprietário do estabelecimento ou responsáveis pelo local.

Nos termos dessa norma, a responsabilidade de fiscalização e autuações é dos agentes da vigilância sanitária ou do órgão de defesa do consumidor. Diante disso, vê-se que se trata de medida que visa proteger a saúde pública (*salubridade pública*). Caso o proprietário ou responsável identifique um cliente ou pessoa consumindo os produtos fumígenos deverá solicitar que cesse o consumo e, na hipótese dessa pessoa recusar-se a atender a solicitação, aquele deverá acionar a Polícia Militar que poderá determinar que a pessoa se retire do local (*tranqüilidade pública*)[128].

[128] Lei Estadual nº 13.541/2009, artigo 3º "O responsável pelos recintos de que trata esta lei deverá advertir os eventuais infratores sobre a proibição nela contida, bem como sobre a obrigatoriedade, caso persista na conduta coibida, de imediata retirada do local, se necessário mediante o auxílio de força policial". Decreto Estadual nº 54.311/2009, artigo 7º "A obrigação de cuidado, proteção e vigilância para impedir a prática das

Até este momento, as medidas previstas na lei referiram-se à perturbação da *ordem pública*, entretanto, não houve o cometimento de crime ou contravenção penal, pois as violações restringiram-se à *salubridade pública* e *tranqüilidade pública*, podendo-se constatar que os instrumentos colocados à disposição das autoridades públicas não permitem a utilização de meios mais gravosos, tais como uso de força.

Apenas a partir do momento que o policial militar chegar ao local e determinar, por força legal e regulamentar, a saída da pessoa que está praticando a conduta ilícita e esta se recusar a deixar o recinto, é que se pode cogitar em eventual crime de desobediência e, portanto, lesão à *segurança pública*, autorizando-se, inclusive, a utilização de força no caso de resistência à eventual ordem de prisão. Afora a discussão sobre questões atinentes ao princípio da insignificância frente à norma penal ou à constitucionalidade da citada norma estadual, é nítida a separação entre os três aspectos da *ordem pública*.

Além da diferença entre os aspectos, fica claro o reflexo desta distinção quanto aos meios colocados à disposição dos agentes públicos, sejam policiais ou não, para intervenção na esfera dos direitos fundamentais do cidadão.

Esta limitação conceitual, vinculando a *segurança pública* à questão criminal, não contraria a sistematização constitucional. Ao contrário, a própria Constituição Federal, ao definir os órgãos responsáveis pela *segurança pública*, em seu artigo 144, elenca as instituições policiais e, apesar de não se limitar ao aspecto criminal, apresenta um rol de instituições que se coadunam com a concepção de *segurança pública* destinada à prevenção e repressão de delitos.

Apesar de atribuir, no mesmo dispositivo, funções de defesa civil ao corpo de bombeiros, funções de segurança patrimonial e de serviços às guardas civis municipais e a missão de preservação da *ordem pública* (*salubridade*, *tranqüilidade* e *segurança pública*) às policias militares, nota-se claramente a configuração do "sistema de segurança pública" integrado por instituições policiais (polícias judiciárias inclusive), demonstrando, de forma nítida, sua relação com a prevenção e apuração das infrações penais.

Ainda no sentido de constatar a relação entre *segurança pública* e prevenção de delitos, importa citar que o Ministério da Justiça, com a finalidade de estabelecer o texto-

---

infrações previstas na Lei nº 13.541, de 7 de maio de 2009, compreende a adoção, por empresários e responsáveis, das seguintes medidas: (...) III - determinação ao fumante para que não consuma produtos fumígenos; IV - comunicação à Polícia Militar para que providencie o auxílio necessário à imediata retirada do fumante que não atender à determinação de que trata o inciso III deste artigo".

base para a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública[129], criou um conceito "operacional" de *segurança pública* e selecionou algumas "palavras-chave"[130] que com ele se relacionavam. Com fundamento nestas palavras-chave pesquisou os princípios e diretrizes constantes das 47 Conferências Nacionais sobre os mais diversos temas, que ocorreram entre 2003 e 2008,[131] a fim de identificar como se manifestavam os demais setores da sociedade e quais as principais demandas relacionada à área de *segurança pública*:

> "Segurança pública: conjunto de processos destinados a garantir o respeito às leis e a manutenção da paz social e ordem pública. Inclui ações para prevenir e controlar manifestações de criminalidade e de violência, visando à garantia do exercício de direitos fundamentais. Abrangem instrumentos de prevenção, vigilância, repressão, reparação, garantia de liberdades individuais e defesa de direitos sociais. Deve estar articulada com ações sociais priorizando a prevenção e buscando atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social".[132]

Ao analisar as "palavras-chave" e o conceito "operacional", acima transcrito e adotado pelo Ministério da Justiça, a despeito de não haver especificidade quanto à diferença entre os três aspectos da *ordem pública*, é notória a instrumentalidade do direito à *segurança pública*, que deve estar direcionado para preservação da *ordem pública*, de bens jurídicos e usufruto de outros direitos e vinculado claramente à prevenção e repressão criminal.

Theodomiro Dias Neto[133] também constata que a justificativa para que problemas tão distintos como consumo e tráfico de substâncias psicoativas, imigração, pornografia na

---

[129] As conferências nacionais são encontros que contam com a participação de diversos atores sociais para discutir determinado tema de interesse nacional. São experiências realizadas desde a década de 40 que se intensificou após o advento da Constituição Federal de 1988. No período compreendido entre 2003 e 2008, foram realizadas cerca de 50 conferências nacionais.

[130] Como: "arma", "armamento", "assalto", "caos", "cidadão", "contrabando", "corrupção", "crime", "criminalidade", "desarmamento", "desordem", "direitos humanos", "direitos sociais", "direitos", "guarda", "homicídio", "inteligência", "investigação", "justiça", "liberdade", "medo", "morte", "ordem pública", "ordem", "paz", "pena alternativa", "penitenciária", "polícia", "reparação", "repressão", "roubo", "segurança", "sistema penitenciário", "sistema prisional", "tráfico", "vigilância" e "violência".

[131] Ministério da Justiça. *A segurança pública nas conferências brasileiras:* pesquisa sobre as propostas de segurança pública e temas afins, apresentadas nos relatórios finais e propostas emanadas das conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2008. Brasília, 2008, p. 6.

[132] Sob este corte conceitual, dentre as 11.201 deliberações apresentadas nas conferências, 582 referiam-se à *segurança pública* (cerca de 5%), perfazendo, portanto, o total analisado para a elaboração da proposta de texto-base para a 1ª Conferência Nacional específica sobre o tema.

[133] Ressalte-se que, a despeito desta constatação o autor, após discorrer sobre o caráter não-natural e discricionário da categoria "criminal", conclui que a decisão por não tipificar ou descriminalizar uma conduta, tal como o aborto, não deve ser interpretada como negação do caráter problemático desta, mas como

internet, lavagem de dinheiro e violência juvenil sejam debatidos pela agenda comum das *políticas de segurança pública* reside do fato de que um conflito social se converte em "questão de segurança pública" quando a ótica penal de interpretá-lo torna-se hegemônica.

Este reconhecimento de que um problema ou conflito passa a ser questão de *segurança pública* a partir do momento em que é definido como infração penal - ressalvando que a tipificação desta conduta não significa que o único modo de solucioná-lo seja por meio do Direito Penal - é a base do conceito de *segurança pública* adotado neste trabalho.

Desta forma, a indicada "terceira fase" do conceito de *segurança pública* defendida por João Gaspar Rodrigues, parece tratar-se, na verdade, de uma confusão do conceito de *segurança pública* com o conceito de *segurança humana* que, pela amplitude de abrangência, está muito mais próximo da definição de *ordem pública*. O mais adequado, portanto, parece ser a adoção do conceito de *segurança pública*, intimamente relacionado ao Direito Penal que, realmente, tem por objetivo a prevenção e diminuição dos riscos às pessoas, apenas e tão-somente no que tange ao cometimento de delitos.

A opção por este conceito mais restrito não ignora as críticas apresentadas por Theodomiro Dias Neto consistentes no fato de a agenda de *segurança pública* ser hoje, dentro da administração estatal, praticamente privativa do sistema de justiça criminal[134]. Delimitar o conceito de *segurança pública* ao aspecto das infrações penais, como afirmado, não significa abandonar a complexidade da questão e priorizar a atuação dos órgãos responsáveis pela persecução penal[135], mas sim garantir que tais órgãos, e as respectivas medidas, não adentrem em conflitos que devam ser resolvidos por outros meios, oficiais ou não.

Assim como se alerta para os riscos de que a classificação de determinadas modalidades de crime como *criminalidade organizada*, ainda que não correspondentes à gravidade deste rótulo, possa dar oportunidade para o recrudescimento e maior intervenção

---

opção por tratá-la por outros meios tidos como mais apropriados e, mesmo nos casos em que haja uma definição de conduta como "crime", não se deve jamais excluir a possibilidade de intervenções paralelas, possivelmente, mais eficazes e, certamente, menos restritivas das liberdades. Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 75-78.

[134] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 69.

[135] A persecução penal é iniciada após o cometimento do delito. O serviço de *segurança pública*, embora inclua uma etapa da persecução penal, tem lugar muito antes, com atividades que visam, precipuamente, prevenir os delitos.

nos meios de persecução penal[136], deve-se ter em vista que ao se indicar que problemas referentes à saúde pública, poluição visual e etc., estão (direta e obrigatoriamente) ligados ao conceito de *segurança pública*, estar-se-á franqueando a aplicação das mesmas medidas destinadas ao problema criminal pelos órgãos responsáveis pela preservação da *segurança pública*, quais sejam os órgãos policiais e o sistema de justiça criminal.

Estabelecendo-se o vínculo entre *segurança pública* e *estado de ausência de infrações penais* torna-se menos árdua a tarefa de impedir que conflitos inerentes à convivência social, que podem ser resolvidos por meios menos gravosos, sejam trazidos para a esfera da intervenção penal-policial. Esta é a idéia que fundamenta o Direito Penal Mínimo e que, aplicada ao conceito de *segurança pública*, visa impedir que os mesmos problemas decorrentes de um Direito Penal máximo, se apresentem antes até da inserção do conflito na esfera da justiça criminal.

Não se nega neste trabalho que as instituições policiais, especialmente aquelas responsáveis pela preservação da *ordem pública*, devam atuar em questões *não-criminais*, até porque, como visto, *ordem pública* é um conceito mais abrangente que engloba as questões de *tranqüilidade pública*. Contudo, é imprescindível que se tenha em mente que a atuação policial no aspecto de *tranqüilidade pública*, seja pelo simples fim de preservá-la, seja com o intuito de impedir que se torne uma questão de *segurança pública*, como, por exemplo, em atos de incivilidades que não constituam infrações penais ou outros aspectos tais como abandono de espaços públicos, traduz-se em atividade cujos instrumentos não se confundem com àqueles destinados à persecução penal.

Neste sentido, o entendimento defendido por Theodomiro Dias Neto[137] de que a ação policial deve se desvincular da questão criminal, da mesma forma que um problema de natureza criminal não deve ser de competência exclusiva da polícia, mas de diversas instituições atuando coordenadamente, ou seja, de que a criminalização deve deixar de ser um pressuposto para a inclusão de um conflito na pauta de segurança, não é interpretada aqui como uma tentativa de afastar efetivamente o conceito de *segurança pública* da questão criminal, mas sim como um destaque de outros modos de enfrentamento do problema, com ênfase preventiva.

---

[136] Winfried Hassemer. *Direito Penal*: Fundamentos, Estrutura, Política. Trad. Adriana Beckmam Meirelles... [et al.]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008, p. 266. *Vide* ainda: Eduardo Araújo da Silva. *Crime Organizado*: procedimento probatório. São Paulo: Atlas, 2003, p. 40-61.

[137] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 110-114.

Estes argumentos fundamentam a adoção do conceito de *segurança pública* indicada neste trabalho como consistente no estado adelitual conjugado com a percepção da comunidade sobre esta situação.

1.3. Dupla natureza jurídica da segurança pública: direito fundamental e serviço público

A *segurança pública*, situação de ausência de delitos e de percepção deste fato pela sociedade, é referida no preâmbulo da Constituição Federal[138] como finalidade do Estado e é reconhecida já no *caput* do artigo 5º[139] como direito fundamental[140][141].

A despeito de mencionado expressamente[142], assim como a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, e à propriedade, o direito à *segurança pública* não costuma receber um destaque muito aprofundado no estudo dos direitos e garantias fundamentais. Portanto, mesmo possibilitando a efetivação dos demais direitos, pois, sem este, não há espaço para a realização daqueles, a *segurança pública* é debatida de forma mais intensa exatamente quando com eles se conflita.

---

[138] "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil"

[139] Artigo 5º "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade".

[140] "As Constituições não costumam trazer uma diferenciação explícita entre direitos e garantias fundamentais. No Brasil, a Constituição da República (1988) traz em seu titulo II 'Dos Direitos e Garantias Fundamentais', sem que haja qualquer repartição precisa entre as duas categorias. O '*caput*' do artigo 5º da Constituição, por sua vez, traz uma classificação de direitos fundamentais que vão ser tratados de forma específica em seus incisos ou em outros dispositivos constitucionais; ou ainda vão decorrer da lógica e harmonia do ordenamento constitucional." (Miguel Thomaz di Pierro Júnior. *O Efetivo exercício da segurança pública*. 2008. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 19). Ainda no sentido de classificação do direito à segurança pública como direito fundamental "Nas chamadas ondas ou gerações de direitos a segurança pública sempre aparece com destaque. (...) Em qualquer análise de geração ou onda de direitos não se pode prescindir da inclusão e atenção do direito à segurança pública, pela sua grande importância para a vida em sociedade" (Valter Foleto Santin. *Controle Judicial da Segurança pública*: eficiência do serviço na prevenção e repressão do crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 76-78.).

[141] Sobre a distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais, *vide* Ingo Wolfgang Sarlet. *A Eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 28.

[142] "Na sua dimensão atual, o direito à segurança pública tem previsão expressa na Constituição Federal do Brasil (preâmbulo, artigos 5º, 6º e 144) e decorre do Estado Democrático de Direito (cidadania e dignidade da pessoa humana, artigo 1º, II e III, CF) e dos objetivos fundamentais da república (sociedade livre, justa e solidária e bem de todos, artigo 3º, I e IV)" (Valter Foleto Santin. Op .cit., p. 80.).

No momento em que há necessidade de se cercear, por exemplo, a liberdade ou a intimidade dos cidadãos, pelo exercício do poder de polícia[143] ou pelo exercício de medidas decorrentes da persecução penal[144], a fim de que seja mantida ou restaurada a *segurança pública*, iniciam-se as discussões acerca dos limites e meios de resolução destes conflitos.

Zygmunt Bauman já afirmara que segurança e a liberdade, apesar da possibilidade de equilíbrio, não existem sem atritos e que "não seremos humanos sem segurança ou sem liberdade; mas não podemos ter as duas ao mesmo tempo e ambas na quantidade que quisermos"[145]

De fato, nenhum diploma da área de direitos fundamentais ignora esta hipótese. Assim, a possibilidade de restrição a direitos fundamentais encontra-se na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789[146], na Convenção Americana sobre os Direitos Humanos de 1978[147], no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966[148], na Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia[149], assim como nas Constituições de diversos países, como, Alemanha[150], Itália[151] e Uruguai[152].

Em geral, não há discordância quanto à relatividade e limitação dos direitos fundamentais - dentre os quais se encontra o direito à *segurança pública*. Todavia, o ponto conflitante reside justamente em identificar o alcance e os limites destas restrições[153].

Um exemplo desse conflito foram as discussões decorrentes da implementação de câmeras de vídeo em regiões do município de Belo Horizonte, por meio do programa "Olho-Vivo", apresentadas por Gustavo Almeida Paolinelli de Castro que compara as justificativas atuais sobre a necessidade de cessão de parcela de liberdades individuais em

---

[143] Poder de que dispõe o Estado para cercear a liberdade, propriedade e demais direitos das pessoas, nos limites da lei e para a consecução do bem comum. É exercido pelos modos de autorização ou consentimento de polícia, ordem de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia.

[144] No sentido de medidas legais previstas na legislação processual penal adotadas após o cometimento de uma infração com a finalidade de cessá-la e/ou apurá-la até a imposição de uma pena.

[145] Zygmunt Bauman. *Comunidade*: a busca por segurança no mundo atual. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003, p. 10-1.

[146] Artigo 4º.

[147] Artigo 32.

[148] Artigo 8º, 1, "a".

[149] Artigos 52, 1; e 54.

[150] Artigo 10, 1; 2; e 13, 1 e 7.

[151] Artigo 13.

[152] Artigo 38.

[153] João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 180.

prol da *segurança pública*, com a "justificativa hobbesiana". Sob este prisma, citado autor discute os critérios de seleção dos lugares e pessoas a serem vigiadas e lança a indagação sobre os limites de interferência nas liberdades individuais e a missão do Estado em garanti-las em maior plenitude[154].

Os meios de resolução de conflitos entre direitos fundamentais são muito estudados pela doutrina. Helena Regina Lobo da Costa, ao comentar a função da dignidade humana como postulado normativo, identifica-a como medida de ponderação entre os direitos fundamentais colidentes indicando os aspectos concretos que devem prevalecer em cada caso. Assim, respeitando-se a maior aplicabilidade possível de cada direito (concordância prática), a dignidade humana fundamentará o equilíbrio entre os direitos colidentes "de modo a prevalecer, na forma mais integral possível, a imagem da pessoa consagrada constitucionalmente"[155].

Buscando demonstrar uma aplicação prática desta funcionalidade do princípio, a autora cita decisão da Corte Constitucional alemã, de 1975, quando foi analisada uma lei que previa que o aborto não seria punível se feito por médico licenciado, com o consentimento da gestante e durante as doze primeiras semanas de gravidez. Neste caso, a Corte, reconhecendo que não havia possibilidade de proteção integral de ambos os bens jurídicos, direito à vida e o direito à intimidade, interpretou-os na sua relação com a dignidade humana, centro do sistema de valores constitucionais. Nesse sentido, a decisão destacou que o Estado deve rechaçar o aborto (não necessariamente pela via penal). Porém, tal ato deve ser aceito em casos excepcionais como o risco de morte ou grave perigo à integridade física ou morte da gestante. Assim, acabou por prevalecer a idéia de que a norma, por não conter suficiente carga de reprovação do aborto, ou seja, não estabelecer restrições que equilibrassem os direitos fundamentais em questão, era inconstitucional[156].

Não há dúvidas de que existem situações em que os direitos fundamentais[157] acabam por se colocar em posições contrapostas sendo que os princípios da

---

[154] No mesmo artigo, destaque-se, também, as indagações suscitadas pelo autor durante citações à François Ewald Foucault, Zigmunt Bauman, José Antônio Martin Pallín e Loïc Wacquant. (Gustavo Almeida Paolinelli de Castro. Segurança pública e controle social, *Boletim do Instituto de Ciências Penais*. Belo Horizonte: Instituto de Ciências Penais, v.4, n. 59, jul. 2005, p. 4-7.)

[155] Helena Regina Lobo da Costa. *A Dignidade Humana*: teorias de prevenção geral positiva. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 48.

[156] Idem, ibidem, p. 52.

[157] "Direitos fundamentais são os direitos do homem jusnaturalista-universalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente" (José Joaquim Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4 ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 387).

proporcionalidade e razoabilidade, assim como a tentativa de identificação de um conteúdo essencial dos direitos fundamentais, ou mesmo a técnica de ponderação de interesses, são instrumentos apresentados na busca da melhor solução para estas hipóteses.

Contudo, muitas vezes, por se privilegiar esta análise, esquece-se de se enfatizar um aspecto também imprescindível para a exata compreensão do que se entende por *segurança pública*. Desde já, ressalte-se que a intenção não é negar a importância deste tema[158], mas de enfatizar que no que tange à *segurança pública*, o respeito às demais garantias constitucionais integra seu próprio conceito[159], tendo em vista que tal direito tem caráter instrumental (garantia do gozo dos demais direitos).

Esta integração fica nítida quando se observa a freqüente tipificação penal em casos de violação a direitos e garantias fundamentais. Ora, se a *segurança pública* é situação conceituada como inexistência de delitos, por óbvio que havendo o cometimento de crimes, ainda que sob o argumento de "combate à criminalidade", se estará diante de uma situação de *insegurança pública*[160].

Paulo Sérgio Pinheiro afirma que a função do Estado, além de impor limitações aos seus próprios poderes decorrentes do monopólio da violência legal, deve ser o de protetor e provedor de todas as liberdades. Esta idéia vai ao encontro da análise de que a *segurança pública* pressupõe a busca por uma situação de inexistência de delitos, sejam praticados por particulares ou agentes estatais[161].

---

[158] Sobre o conflito dos direitos fundamentais, *vide:* Luís Virgílio Afonso da Silva. O conteúdo essencial dos Direitos Fundamentais e a eficácia das normas constitucionais, *Revista de Direito do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, ano 1, n. 4, out.-dez. 2006, p. 23-51; e Luís Virgílio Afonso da Silva. O proporcional e o razoável, *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 91, v. 798, abr. 2002, p. 23-50; João Bosco Araujo Fontes Junior. *Liberdades fundamentais e segurança pública*: do direito à imagem ao direito à intimidade – a garantia constitucional do estado de inocência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 151-166.

[159] "...se os indivíduos não são protegidos contra os abusos do poder político (...) não existe segurança. E é por isso mesmo que esta idéia de segurança deverá ser colocada no pórtico dos Direitos Humanos" (Fábio Konder Comparato. A polícia e a ética na segurança pública. In: Bismael Batista de Moraes (Coord.). *O papel da polícia no regime democrático*. São Paulo: Mageart, 1996, p. 99.)

[160] "A palavra de ordem – e de inteligência, portanto – aponta na direção de um discurso cauteloso, ou seja, que ao mesmo tempo seja sensível aos anseios da comunidade (...) e, por outro lado, dê conta das Liberdades Públicas cristalizadas na Constituição da República como conquistas não de um indivíduo (in-di-ví-duo = não divisível em dois), transformado em cidadão (exatamente por força, principalmente, dos direitos e garantias constitucionais que lhe são inerentes), mas de todos; logo, do povo. Defender um (indivíduo), aqui, significa defender 'todos', tanto que a violação às Liberdades Públicas de um é a ofensa a todos, tamanha a importância que elas têm" (Jacinto Nelson de Miranda Coutinho. Segurança pública e o direito das vítimas, *Revista de Estudos Criminais*. Sapucaia do Sul: Notadez, vol. II, n. 8, 2003, p. 138-9).

[161] Apud João Gonçalves de Lemos. Segurança pública: direito do cidadão x obrigação do estado. In: César Barros Leal; Heitor Piedade Júnior (Orgs.). *Violência e vitimização*: a face sombria do cotidiano. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 155.

Esta compreensão da *segurança pública*, como uma situação em que a convivência pacífica dos cidadãos não é um fim a ser alcançado a qualquer custo, mas pressupõe o respeito aos direitos e garantias fundamentais, é, como destacado, a única aceitável dentro do Estado Democrático de Direito.

Ao dispor sobre as medidas penais e de persecução penal, a Constituição Federal prevê diversas limitações[162] que destacam de um modo muito claro exatamente esta relação harmônica entre a *segurança pública* e os demais direitos fundamentais.

Helena Regina Lobo da Costa, ainda que, analisando a questão sob o prisma da dignidade humana, lembra que esta é o fundamento jurídico de inúmeras normas e confere legitimidade ao Estado, em virtude deste ter limitado seus poderes em face da pessoa[163]. Esta posição alinha-se com os ensinamentos de Miguel Reale no sentido de que "o valor-fonte, ou seja, aquele do qual emergem todos os valores, os quais somente não perdem sua força imperativa e sua eficácia enquanto não se desligam da raiz que promanam"[164].

Semelhante raciocínio aplica-se ao direito à *segurança pública*: de nada adianta uma situação de total ausência de delito se esta for alcançada por meio de violações aos direitos individuais, como, por exemplo, violações à liberdade de pensamento, intimidade, dignidade da pessoa humana. A violação a estes direitos caracteriza-se como infrações penais e a prática destas, por parte dos agentes do Estado, já descaracterizaria situação de *segurança pública*, sendo mais comum, portanto, a harmonia desta relação do que o conflito entre esta e os demais direitos individuais.

---

[162] Como bem destaca Cláudio Pereira de Souza Neto "No artigo 5º, a Constituição caracterizou a casa como "asilo inviolável do indivíduo"; instituiu a inviolabilidade do "sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas"; caracterizou a prática da tortura como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia; assegurou aos presos o "respeito à integridade física e moral"; estabeleceu que ninguém deve ser "processado nem sentenciado senão pela autoridade competente"; proscreveu a utilização das provas ilícitas; instituiu a impossibilidade de alguém ser preso "senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente"; determinou a comunicação imediata da prisão de qualquer pessoa, bem como o local onde se encontre, ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada; assegurou ao preso a prerrogativa de permanecer calado, bem como de contar com a assistência da família e de advogado; atribuiu-lhe o direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial; conferiu às autoridades judiciárias o dever de relaxar imediatamente as prisões ilegais; determinou a impossibilidade da prisão "quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança". Cf. CF, artigo 5o, incisos XI, XII, XLIII, XLIX, LIII, LVI, LXI, LXII, LXIII, LXIV, LXV e LXVI" (Cláudio Pereira de Souza Neto. A *segurança pública* na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas, *Revista de Atualidades Jurídicas da Ordem dos Advogados do Brasil*, Brasília: OAB Editora, n.1, mar.-abr. 2008, p. 5).

[163] Helena Regina Lobo da Costa. *A Dignidade Humana*: teorias de prevenção geral positiva. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 33.

[164] Miguel Reale. *O Estado Democrático de Direito e o conflito de ideologia*. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p.18.

Como afirmado, não se nega, com estas observações, que existam inúmeras situações em que o direito à *segurança pública* irá de encontro a outros direitos, como também não se olvida a delicadeza e atenção que deve ser dispensada para que, neste momento, não se consolide uma preponderância irracional do direito à *segurança pública* que pode conduzir rapidamente a um totalitarismo.

Winfried Hassemer explora muito bem este perigo, alertando sobre a ineficácia de um direito penal e processual penal simbólico[165].

A existência deste conflito e o perigo a ele inerente não deixam de ser enfocados neste trabalho pelo entendimento de ser de menos importância. O destaque à relação harmoniosa e necessária do direito à *segurança pública*, que tem natureza jurídica de direito fundamental, com os demais direitos e garantias desta dimensão, é aqui realizado no intuito de que, ao se vislumbrar esta relação dentro do próprio conceito de *segurança pública*, constrói-se uma espécie de filtro, antes mesmo que estes direitos sejam colocados em pontos contrapostos.

A noção de que os demais direitos integram a própria situação de *segurança pública* diminui, assim, as hipóteses de colidência, vez que será mais fácil afastar a violação ao direito à liberdade ou intimidade, por exemplo, pelo simples argumento de que este afrontamento impossibilitaria o alcance do estado de *segurança pública*.

Corroborando o entendimento de que a situação de *segurança pública* pressupõe este respeito, Miguel Tomaz di Pierro Júnior explica que "não há que se falar em confronto ou diminuição dos direitos fundamentais quando se aumenta a preocupação com a segurança", complementando, ainda, que "da mesma forma que autoridade não se

[165] "criminalidade organizada apresenta-se hoje como o abre-te-sésamo para desencadear o arsenal de instrumentos de intervenção da autoridade em nome da prevenção de perigos e elucidação de crimes. As profundas incisões nas garantias tradicionais do poder de polícia e do processo penal estão sendo operadas ou estão por acontecer sempre e invariavelmente em nome desta forma de criminalidade (...). Todavia, uma verdade vale ainda hoje: uma Política criminal que, a longo prazo, possa livremente situar a proteção da liberdade e dos direitos fundamentais em segundo plano, com o propósito de ceder às exigências de um efetivo combate ao crime, coloca em jogo todas as nossas tradições do estado de Direito, não importa quem e com que eficácia deva ou possa proclamá-las e defendê-las" (Winfried Hassemer. *Direito Penal*: Fundamentos, Estrutura, Política. Trad. Adriana Beckmam Meirelles ... [et al.]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008, p. 266. *Vide*, ainda: Eduardo Araújo da Silva. *Crime Organizado*: procedimento probatório. São Paulo: Atlas, 2003, p. 266.)

confunde com autoritarismo, nem discricionariedade com arbitrariedade, a segurança não se confunde com abuso ou violação de direitos" [166]

Este também é a opinião de João Gaspar Rodrigues ao asseverar que "rasgar as leis e conferir amplos poderes ao aparelho repressor na expectativa de restaurar a ordem, é apagar os limites que separam a lei da criminalidade"[167].

No presente trabalho, além de se defender a concepção de *segurança pública* como instrumento de garantia dos demais direitos fundamentais, destaca-se a dupla natureza jurídica deste objeto, a fim de garantir a efetividade desta concepção. Desta forma, a idéia de que o respeito aos direitos fundamentais integram, em regra, a *segurança pública* auxilia, na prática, o respeito a esta harmonia. Como outro meio de reforçar e garantir a efetividade deste conceito, destaque-se a natureza jurídica da *segurança pública* como *serviço público*.

Cláudio Pereira de Souza Neto[168], ao definir o conceito de atividade[169] de *segurança pública* "constitucionalmente adequada" ressalta que duas idéias se contrapõem desde a reabertura democrática até o atual momento. Uma primeira em que há preponderância do *combate* às infrações penais e uma segunda, que analisa a *segurança pública* como *serviço público*.

Neste raciocínio, da primeira concepção decorre uma "estratégia militar" de combate ao crime em que são eleitos "inimigos" responsáveis pelas práticas dos delitos os quais devem ser eliminados, caracterizando-se, assim, uma situação que se assemelha a um estado de guerra do qual decorre a criação de um "direito penal do inimigo"[170]. Esta visão enfatizaria a utilização de medidas eficazes em detrimento da garantia de direitos individuais, ainda que fundamentais.

---

[166] No mesmo sentido, de que o desafio é produzir *segurança pública* restringindo-se os direitos fundamentais apenas na medida de sua relativização: João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 23.

[167] Idem, ibidem, p. 163.

[168] Cláudio Pereira de Souza Neto. A *segurança pública* na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas, *Revista de Atualidades Jurídicas da Ordem dos Advogados do Brasil*, Brasília: OAB Editora, n.1, mar.-abr. 2008, p. 4-9.

[169] O autor faz referência à *segurança pública* e não à *atividade de segurança pública*. Contudo, no presente trabalho se conceitua a *segurança pública* como uma situação, um estado. Ao discorrer sobre as concepções de *segurança pública* e realizar dicotomia entre combate e "serviço público" o autor refere-se ao que no presente trabalho será conceituado como *atividade de segurança pública* por isso a inserção do vocábulo "atividade" nos comentários, que não está presente no texto desenvolvido pelo autor.

[170] Eugenio Raúl Zaffaroni. *O inimigo no direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2007; Günther Jackobs e Manuel Cancio Meliá. *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas, 2003.

A segunda noção, a de *atividade de segurança pública* como *serviço público* estaria, ao contrário da primeira[171], em consonância com o atual ordenamento constitucional e privilegiaria as ações positivas de prevenção, com o fim de se evitar a violação aos bens jurídicos protegidos pelo ordenamento jurídico e a aplicação de medidas restritivas ou de coerção. Esta concepção estimularia a participação popular na gestão da *segurança pública*, a transparência das instituições policiais, almejando não apenas os objetivos específicos a serem alcançados, mas, principalmente, a segurança e o bem-estar da população[172].

Em outras palavras, a concepção de *segurança pública* como *serviço público* coaduna-se (e, na verdade reforça) a idéia de que ela só é alcançada com o respeito aos demais direitos fundamentais inerentes a todos os indivíduos da sociedade.

A identificação da natureza jurídica da *segurança pública* também como *serviço público* decorre do próprio texto constitucional que estabelece ser ela "*dever* do Estado" e "*direito* e responsabilidade de todos" e vai ao encontro do conceito democrático da expressão acima mencionado.

Valter Foleto Santim define os *serviços públicos* como "atividades desenvolvidas pela Administração Pública em prol da coletividade e do cidadão no desempenho de funções etatais". Devem, tais serviços, atentar para o cumprimento das finalidades públicas, caracterizando-se como "contraprestação pela arrecadação de tributos pagos pelo povo"[173]. Nesta perspectiva, o autor define a *segurança pública* como um "serviço público primário, essencial, de relevância pública, beneficiando todos os cidadãos e a população fixa ou flutuante" cujos objetivos devem ser a garantia da "defesa da vida, saúde e patrimônio do cidadão" quando "ameaçados pela prática do delito". O bem jurídico imediato tutelado é a *segurança pública*; o mediato, a *ordem pública*, o cidadão e o patrimônio[174]. Como pode ser percebido, esta definição adéqua-se perfeitamente ao conceito adotado neste trabalho.

---

[171] Noção de combate às infrações penais.

[172] No mesmo sentido de que a *segurança pública* consiste em uma atividade estatal que deve atuar com a participação popular voltada à satisfação coletiva e dentro dos limites constitucionais fixados, *vide* Miguel Thomaz di Pierro Júnior. *O Efetivo exercício da segurança pública*. 2008. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 19.

[173] Valter Foleto Santin. *Controle Judicial da Segurança pública*: eficiência do serviço na prevenção e repressão do crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 41.

[174] Valter Foleto Santin. *Controle Judicial da Segurança pública*: eficiência do serviço na prevenção e repressão do crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

Ao se definir a *segurança pública* como *serviço público*, é importante destacar que todos os requisitos e possibilidades de controle, relativos aos demais serviços de semelhante natureza oferecidos pelo Estado, são incorporados a esta atividade estatal, inclusive o "controle judicial"[175]. Desta forma, a classificação contribui para a concretização de um conceito de *segurança pública* que, nos termos propostos, inclua a regra de observância e harmonia com os demais direitos fundamentais.

Com efeito, a definição da *segurança pública* como *serviço público*, além de melhor se relacionar com a visão de respeito aos direitos fundamentais, também remeterá a uma noção de "prestação positiva", ou seja, de necessidade de ações preventivas por parte do Estado que não poderia simplesmente ficar aguardando o cometimento do delito para depois reprimi-lo. Esta visão, do mesmo modo, estará em harmonia com a concepção do direito penal como *ultima ratio* e da necessidade de destaque às *políticas de segurança pública* e *políticas públicas de segurança* abordadas neste trabalho.

Assim, verifica-se a dupla natureza jurídica da *segurança pública*, como direito fundamental "de todos" e como serviço público "dever do Estado". Agora, importante identificar os principais responsáveis pelas ações que visam garantir o direito à *segurança pública*.

1.4. Responsabilidade pela preservação da segurança pública

A responsabilidade pela preservação da *segurança pública* é definida pelo artigo 144 da Constituição Federal. Trata-se de questão controversa, pois, apesar da Constituição Federal identificá-la expressamente como dever do Estado e designar os órgãos responsáveis por exercê-la, o *caput* do dispositivo atribui a responsabilidade a todos integrantes da sociedade.

Janaina Conceição Paschoal entende que ao Estado cabe a maior parcela das atividades necessárias à garantia do direito à *segurança pública*, porém, alerta que as ações dos demais atores sociais são imprescindíveis para se chegar a um bom termo neste tema. Nos argumentos apresentados pela autora[176], identificam-se três constatações:

(i) o dever do Estado sobre a questão aliado às suas limitações;

---

[175] Idem, ibidem.

[176] Janaina Conceição Paschoal. Segurança pública: poder e dever de todos. In: ILANUD (Org.). *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo, 2002, p. 64-5.

(ii) a parcela de responsabilidade da sociedade civil independentemente da parcela atribuída ao Estado (que abrange desde os atos individualmente considerados até a responsabilidade de empresas em absorver mão de obra de egressos e responsabilidade da mídia na abordagem da violência); e

(iii) o fato de que a responsabilidade de cada um não se limita ou não significa a obrigatoriedade de participação em ações voluntárias, mas se refere aos atos praticados cotidianamente pelos cidadãos.

Tais constatações serão adotadas no presente trabalho e servirão de base analítica das eventuais obrigações impostas aos órgãos públicos e demais integrantes ou segmentos do corpo social, em decorrência da previsão constitucional.

1.4.1. 'Responsabilidade de todos' e a questão do livre-arbítrio

A "responsabilidade de todos" inerente à complexidade das condições que fomentam a prática de condutas criminosas, como bem ressaltado por Theodomiro Dias Neto, não pode ser afastada pela construção normativa do "livre-arbítrio". Isso significa que o fato da pena ser imputada apenas a aqueles que são considerados "responsáveis" pela prática de atos definidos como crime, não esgota o conceito de responsabilidade previsto no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal.

A partir da construção do "livre-arbítrio" conclui-se, com base em critérios jurídicos, que o crime foi um ato de vontade, ou seja, que o autor da prática criminosa possuía alternativas de comportamento, com possibilidade de agir de modo diverso e não o fez[177].

De plano, destaque-se que este "livre-arbítrio" é tema polêmico no âmbito penal e, como afirma Claus Roxin, por não poder ser comprovado cientificamente, não poderia ser utilizado para fundamentar ingerência tão grave na esfera de direitos do homem, como o faz a sanção penal. Neste aspecto, o livre-arbítrio serviria apenas como critério de limitação da pena[178].

---

[177] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 80.

[178] Claus Roxin. *Problemas Fundamentais de Direito Penal*. Lisboa: Veja, 1998, p. 18-9. Sobre a culpabilidade como limite à pena, cite-se, também, Jorge de Figueiredo Dias para quem "A função da culpabilidade, deste modo inscrita na vertente liberal do Estado de Direito, é, por outras palavras, a de estabelecer o máximo de pena ainda compatível com as exigências de preservação da dignidade da pessoa e

Independentemente desta função do "livre-arbítrio" no sistema penal, que é aceito como ficção jurídica necessária para a imposição da pena, sob a ótica da investigação do fenômeno da *segurança pública*, a abordagem deve ser feita por outra perspectiva, haja vista que se tem por foco momento anterior à prática infracional, colocando-se em segundo plano, portanto, a questão da responsabilização penal individual e possível prevenção especial.

Na perspectiva da *segurança pública*, torna-se imprescindível uma análise equilibrada que não ignore o caráter contextual e intersubjetivo das liberdades que torna todo comportamento humano condicionado por situações internas (responsabilidade individual) e externas (ao indivíduo).

O que se quer dizer é que o fato do autor do crime ser considerado penalmente responsável, não resulta na desnecessidade de se investigar outros fatores que contribuíram para a existência do ato criminoso, ainda que estas outras matrizes sejam penalmente irrelevantes.

Como observa Theodomiro Dias Neto, o fato de todo ato ser explicável não conduz à sua obrigatória justificação, pois a compreensão do contexto causal de uma conduta não exclui a possibilidade de sua reprovação moral ou jurídica. O objetivo, aqui, destarte, não é o de verificar os fatores criminógenos, internos ou externos, com a finalidade de justificar, ou não, a conduta ilícita, mas sim o de compreender estas causas visando intervenções que previnam novas práticas delituosas.

Ao perquirir se a falta de iluminação de uma rua, se a distração de uma pessoa com seus pertences no interior de um transporte coletivo ou se a desestrutura familiar em um caso concreto contribuíram para a prática infracional, não se está afastando a responsabilidade do autor do crime, mas apenas se identificando outros fatores que contribuíram com sua ocorrência.

Independentemente da responsabilização penal, medidas podem ser implementadas com o objetivo de incidência nestes fatores externos, prevenindo-se, assim, novos delitos.

Em outras palavras, não se pode utilizar a classificação penal de uma conduta e conseqüente individualização da culpa pelo fato-crime para se afastar a análise dos

---

de garantia do livre desenvolvimento da sua personalidade nos quadros próprios de um Estado de Direito democrático. E a de, por esta via, estabelecer uma barreira intransponível ao intervencionismo punitivo estatal e um veto incondicional aos apetites abusivos que ele possa suscitar" (Jorge de Figueiredo Dias. *Questões Fundamentais do Direito Penal Revisitadas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 134).

processos sociais geradores de riscos, eximindo, assim, a sociedade da responsabilidade por conflitos que não foi capaz de administrar[179].

Esta análise ponderada sobre a responsabilidade dos atos que geram *insegurança pública* é facilitada ao se aceitar a idéia de que a criminalização de condutas, a definição do que é crime em uma determinada sociedade, apesar de alicerçada em critérios éticos e factuais, decorre de uma opção discricionária do legislador. Neste aspecto, portanto, o crime não é a corporificação do mal, que deve ser exorcizado, mas conduta assim qualificada pela violação a regras estabelecidas em uma determinada sociedade.

Em síntese, a construção jurídica do livre-arbítrio, que define o (s) penalmente responsável (is) pelo crime, não significa que o termo "responsabilidade de todos" previsto no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal exaure-se nesta imposição da pena. Em que pese o fato desta imputabilidade penal também decorrer da previsão constitucional, ou seja, a "responsabilidade de todos" inclui a relativa ao autor do crime, a expressão constante na Carta Magna, no dispositivo que versa sobre o sistema de *segurança pública* nacional, possui uma amplitude muito maior.

1.4.2. 'Responsabilidade de todos' e a questão da participação comunitária e individual

Miguel Reale Júnior defende que o Direito Penal, apesar de ser uma espécie de controle social, possui um "*caráter formal e residual, pois só atua diante do fracasso dos instrumentos informais de controle"*. [180] Estes instrumentos informais de controle social, visíveis nas instituições como a escola, a família, o mercado de trabalho, dentre outros, são de extrema importância para a prevenção do crime e, com certeza, o constituinte teve-os em vista quando inseriu a expressão "responsabilidade de todos" no artigo 144 do diploma maior.

João Gonçalves de Lemos, ao comentar o caso do homicídio do índio "Galdino"[181], em Brasília, atribui a responsabilidade pelo crime à sociedade ao afirmar que "como causas

[179] Ver análise da tensão entre estas duas acepções acerca da responsabilidade pelo crime e o processo de individualização da culpa por meio do Direito Penal em: Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 79-97.

[180] Miguel Reale Júnior. *Instituições de Direito Penal*: Parte Geral. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 3-134. vol. I.

[181] Galdino Jesus dos Santos - também conhecido como "índio Galdino" - foi queimado vivo enquanto dormia em um abrigo de ônibus em Brasília, em 20 de abril de 1997, após participar de manifestações pelo

maiores" de atos desse tipo "existe uma crise na formação da juventude", pois, se os jovens "tivessem vivido em um mundo em que se discutissem valores como solidariedade e responsabilidade pelo bem comum, não cometeriam tais atos"[182].

Vale sempre ressaltar que a investigação de causas subjacentes ou condicionantes da conduta criminal na questão da *segurança pública* não tem por fim afastar, como se explicou anteriormente, a imputabilidade do autor do fato que deverá ser analisada no âmbito penal, mas sim buscar identificar fatores de risco com a finalidade de serem propostas medidas de intervenção que tenham por objetivo evitar o cometimento de novas condutas.

A influência destas instituições, responsáveis pelo controle social informal, na formação da personalidade do indivíduo e a construção de seu relacionamento com a sociedade será abordada quando da análise das condicionantes do crime e fatores criminógenos. O reconhecimento desta influência é uma forma clássica de identificar a responsabilidade da sociedade pela questão da *segurança pública*, porém, não a única.

Analisando o pluralismo nas democracias atuais, Theodomiro Dias Neto explica que a sociedade civil, hoje, tem um papel importante na "invenção democrática" de uma nova gramática política, enraizada no terreno conflitivo e sempre problemático da vida social e aberta às questões inéditas que a dinâmica societária vem colocando[183]. Este destaque à função exercida pela "sociedade civil" é a solução apontada pelo autor para a derrubada da tradicional polarização de discussões sobre a reforma do Estado fundadas na "solução estatal" e "solução via mercado"[184].

Apresentando a pesquisa realizada por Robert Putnam[185], Theodomiro Dias Neto discorre sobre a relação do "capital social", ou grau de civismo dos cidadãos, de uma comunidade, com a eficiência de um governo ou sistema econômico. Neste sentido, o "capital social" de uma determinada comunidade pode ser aferido pela densidade da vida

---

Dia do Índio. Cinco jovens de classe média-alta daquela cidade foram os responsáveis pelo ato e alegaram que assim agiram para apenas dar um "susto" e não sabiam se tratar de um índio, imaginando que um mendigo dormia naquele local.

[182] João Gonçalves de Lemos. Segurança pública: direito do cidadão x obrigação do estado. In: César Barros Leal; Heitor Piedade Júnior (Orgs.). *Violência e vitimização*: a face sombria do cotidiano. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 151.

[183] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 40.

[184] Idem, ibidem, p. 63.

[185] Robert Putnam. *Comunidade e Democracia*: A Experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1993.

associativa ou vitalidade das organizações civis baseadas em relações horizontais de cooperação e reciprocidade entre iguais. Este "capital social" não afasta, mas destaca, a importância do interesse privado[186] e se manifesta por meio da confiança[187] e da reciprocidade[188] entre os cidadãos, construindo, desta forma, uma maior disposição destes na cooperação por interesses comuns. Enfim, criam-se condições mais favoráveis a um bom governo.

Em contrapartida, em uma comunidade com baixo "capital social", existente em ambientes onde não há expectativas de comportamentos ou expectativas de que as normas serão violadas, os indivíduos sentem-se desmotivados em aderir às iniciativas coletivas, favorecendo o isolamento e a anomia. Neste cenário, não se poderia esperar eficiência governamental, pois os cidadãos não se sentem responsáveis pelo respeito às regras sociais e jurídicas[189].

Miriam Abramovay e Leonardo Castro Pinheiro[190] também destacam a função do "capital social" como facilitador das ações coletivas. A análise do "capital social" possibilitaria o encontro de explicações da razão pela qual algumas localidades, ou instituições, apresentam maior vitalidade e eficiência no combate à exclusão social e à violência, do que outras. Explicam, ainda, que o "capital social" pode ser classificado como positivo, se voltado à cooperação para solução dos conflitos de modo pacífico, ou negativo, se permitem aos indivíduos envolvidos em atividades criminais trocarem com mais facilidade informações e *know-how* para a diminuição dos custos do crime[191].

De seu turno, João Gaspar Rodrigues afirma que o ambiente democrático exige de todos os atores sociais, responsabilidades e parcerias na busca de soluções para a questão da violação dos direitos fundamentais e o fortalecimento da cidadania. E isto faz da

---

[186] Nos dizeres de Theodomiro Dias Neto, civismo não é decorrência de altruísmo, mas do reconhecimento de que a cooperação é a forma mais eficaz de satisfação das necessidades individuais (Idem, ibidem, p.).

[187] O que possibilitaria a previsibilidade das relações.

[188] O que viabilizaria a conciliação entre o auto-interesse e a solidariedade.

[189] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 68-69.

[190] Em artigo no qual é analisada a relação entre a violência e a vulnerabilidade social, especialmente entre os jovens: Miriam Abramovay e Leonardo Castro Pinheiro. Violência e Vulnerabilidade Social. In: Alicia Fraerman (Ed.). *Inclusion Social y Desarrollo: Presente y futuro de la comunidad IberoAmericana*. Madrid: Comunica, 2003.

[191] Os autores buscam exemplificar esta classificação ao citar, em uma análise sobre a violência juvenil no Distrito Federal, grupos de *rappers* como manifestação de capital positivo, vez que estariam, na sua maioria, mais afinados com a denúncia e o protesto – principalmente através da música – sobre a situação de vida de seus membros. Por outro lado, os grupos denominados como "gangues e galeras" seriam geradoras de capital negativo já que incentivariam a adoção de atitudes criminosas, tais como pichação, assaltos, furtos, vandalismo.

segurança pública uma questão sujeita à construção social, cujo pressuposto básico é a existência confiança na relação entre a sociedade e Estado. Este pressuposto não significa a substituição do governo e do Estado pelas comunidades, mas uma cooperação e uma parceria cujo ponto de apoio seja a lealdade mútua. Sob este argumento, jaz a idéia de que o Estado e seu aparato técnico não detêm a prerrogativa exclusiva de prover segurança[192].

O incremento do "capital social" de uma comunidade, em muito, dependerá dos já mencionados instrumentos informais de controle social. Quanto maior for a deterioração de instituições como a família, a escola e os demais grupos sociais na comunidade, mais difícil será a criação e ampliação do "capital social" positivo. Entretanto, a partir do momento em que ele se manifesta, o retorno benéfico a estas mesmas instituições impulsionará um círculo virtuoso e exponencial no sentido de melhora da qualidade de vida local, inclusive no que diz respeito à *segurança pública*.

Ao se referir à "responsabilidade de todos" parece que a Constituição Federal objetivou o fomento a esta relação entre os instrumentos informais de controle social e o "capital social". Resta, deste modo, identificar os resultados a serem suportados no caso da não assunção desta "responsabilidade" por parte da sociedade.

O serviço de *segurança pública* é um dever para o Estado, passível de ser exigido, inclusive, por meio jurisdicionais. Assim, o Estado é obrigado a prestar o serviço, independentemente das nefastas conseqüências advindas do déficit da prestação desta função constitucional. Além de suportar as conseqüências fáticas poderá ser obrigado a atuar positivamente por conta da previsão normativa consistente no seu "dever".

De modo diferente parece ocorrer com a "responsabilidade" da sociedade que, salvo em casos de condições especiais que serão abordadas à frente, teria como contrapartida a não assunção das "obrigações" que lhe cabem constitucionalmente, apenas a convivência em um estado de *insegurança pública*[193].

Isto porque, como menciona Valter Foleto Santin, apesar da prestação de serviços de *segurança pública* sem a colaboração do povo certamente ser incompleta, para o melhor fornecimento do serviço público, a participação popular acaba por se caracterizar como um

---

[192] João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 301.

[193] Como exemplo, cite-se o Projeto "Começar de novo" instituído pela Resolução nº 96/09 do Conselho Nacional de Justiça que busca fomentar a reinserção social dos indivíduos condenados, com enfoque na abertura ao mercado de trabalho por parte da sociedade civil, baseando-se, contudo, em medidas não-impositivas.

direito: o *direito* de colaborar e participar da gestão da *segurança pública* por meio de reclamação, acesso ou representação, nos termos do artigo 37, § 3º da Constituição Federal[194].

Deste modo, a "responsabilidade" de todos reconhecida na Carta Magna, a despeito de contribuir com a propagação da necessidade da participação da sociedade no enfrentamento da questão, em linhas gerais, não lhe atribui um dever jurídico, tendo por objetivo apenas fomentar ações no sentido de fortalecimento dos instrumentos de controles informais da sociedade e incremento do "capital social".

É neste sentido que devem se orientar tanto os indivíduos como eventuais entidades comunitárias, associações de bairro, comerciais, OSCIPs ou ONGs[195], dentre outros grupos de uma determinada localidade. Apesar de não ser possível imputar deveres[196] ou cobrar resultados de ações desenvolvidas por tais instituições[197], visto que os serviços públicos essenciais são dever do Estado, é importante que, caso tais grupos tenham suas finalidades voltadas à questão da *segurança pública*, balizem seus atos nos termos dessa "responsabilidade" prevista no texto constitucional.

Em síntese, a "responsabilidade" dos diversos segmentos da sociedade no tocante à *segurança pública* se manifesta no plano fático e, em regra, dela não decorrem deveres normativos passíveis de serem impostos ou cobrados por via judicial. Neste plano jurídico, a previsão sobre a "responsabilidade de todos", em regra, apenas reforça os direitos da participação comunitária no sistema de *segurança pública*. Apesar disso, quando a sociedade não assume a respectiva parcela de responsabilidade, a conseqüência é imediata e sentida cotidianamente por seus integrantes.

---

[194] Valter Foleto Santin. *Controle Judicial da Segurança pública*: eficiência do serviço na prevenção e repressão do crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 195-196.

[195] Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs – Lei nº 9.790/1999) ou Organização não Governamental (denominação de cunho cultural, político e sociológico que engloba entidades nas quais as pessoas se vinculam por identificação pessoal à causa por ela promovida). Como exemplo: Unidade Comunitária de Álcool e Drogas, ou UCAD, Sociedade Santos Mártires, que atuam no distrito do Jardim Ângela ou, ainda, Sociedade Beneficente Caminhando para o Futuro no distrito da Brasilândia.

[196] Nesse aspecto, não se poderia, por exemplo, impor por meio de lei o comparecimento obrigatório de pessoas em reuniões de Conselho de Segurança de Bairro (como os que existem desde 1984 no Estado de São Paulo com os Conselhos de Segurança de Bairros - CONSEGs), ainda que, ao final, as conseqüências negativas decorrentes do não funcionamento adequado desses conselhos, sejam sentidas pelo próprio indivíduo.

[197] Vale lembrar que se as instituições recebem financiamento público decorrentes de convênio, a natureza de suas ações altera-se completamente e as instituições devem prestar contas à sociedade pelos programas desenvolvidos.

1.4.3. ‘Responsabilidade de todos’ e o incremento do risco ou especial condição do indivíduo

É de fácil compreensão o raciocínio no sentido de que a relação de causa e efeito na natureza independe de normatização para se concretizar. Se o fogo queima, a inexistência de uma norma que impute esta conseqüência ao fogo, em nada irá alterar a existência deste fenômeno no mundo dos fatos, o “fogo” vai continuar “queimando”.

Diante da ausência de conseqüências jurídicas para os cidadãos no caso de não assunção de sua parcela de responsabilidade no que tange ao direito à *segurança pública*, seria, então, a previsão do artigo 144 da Constituição Federal um caso análogo ao exemplo acima mencionado? Em outras palavras, seria possível dizer que a disposição constitucional não possui qualquer aplicação prática?

Uma resposta mais precipitada pode responder positivamente a tal questionamento. Contudo, ao contrário do que pode parecer, a previsão tem razão de ser. Além da utilidade decorrente do reconhecimento constitucional da necessidade de participação de todos na questão da *segurança pública*, esta previsão gera sim conseqüências jurídicas e o faz em dois sentidos.

No primeiro, obriga os demais órgãos públicos, não relacionados no sistema de *segurança pública*, a bem executarem suas funções para garantia dos demais direitos fundamentais e conseqüente contribuição positiva no aspecto do sentimento de segurança e prevenção criminal, o que se abordará no próximo item.

Concomitante a este reflexo, a previsão do *caput* do artigo 144 da Constituição Federal legitima a imposição de algumas obrigações aos particulares, seja por conta da sua condição especial, seja por incremento do risco de danos à sociedade ocasionado pela suas atividades ou atos[198].

A atividade de *segurança pública*, na visão de Valter Foleto Santim, é exclusiva do Poder Público por se tratar de função estatal essencial, entretanto, é permitida a participação subsidiária do cidadão pelos seus esforços pessoais e/ou por agentes privados de segurança. Neste sentido, a atividade exercida pelo particular é secundária e facultativa, agindo o Estado como ente regulador e fiscalizador. Ainda, segundo este autor, no exercício desta função, o particular não dispõe dos instrumentos atinentes ao poder de polícia nem de medidas de coerção estatal para sua atuação, agindo somente com a

[198] Este raciocínio relaciona-se diretamente a casos em que a omissão é considerada penalmente relevante.

colaboração alheia em função da sua condição de ente privado, exceção feita a casos expressos em lei como legítima defesa e desforço imediato para manutenção ou restituição da posse[199].

Em virtude desta permissão, é crescente o mercado de segurança privada. As escoltas, pessoal e de valores, os sistemas de monitoramento eletrônico e todas as medidas destinadas a suprir uma alegada ausência de proteção por parte do Estado, lançam luzes sobre um aspecto da questão que não se deve limitar às afirmações de que toda esta situação é "absurda" ou que tudo isso deveria ser "obrigação do Estado".

É fato, porém, que o exercício desta função de segurança privada pelos particulares tornou-se alvo de inúmeras críticas. João Gaspar Rodrigues[200] relaciona o fenômeno da segurança privada com o neoliberalismo que obrigaria as pessoas a arcar com uma parcela de responsabilidade cada vez maior de suas necessidades fundamentais, em contraposição ao que ocorria no âmbito do Estado Social.

Explica esse autor que a desconfiança dos cidadãos em relação à capacidade do Estado em atender adequadamente as demandas por segurança, induz a criação de estratégias particulares para compensar a inoperância estatal[201] e cria, ante a ausência ou inépcia do Estado, a lógica do "salve-se quem puder", revelando o hiperindividualismo predominante na atual sociedade. Destaca, ainda, que este fenômeno conduz ao perigo de um retorno "às vinditas clânicas de tempos idos" em que a responsabilidade pela criminalidade seria transferida aos jovens, em especial dos bairros pobres, que passariam a ser perseguidos por grupos de extermínio e esquadrões da morte.

Como última conseqüência, o autor cita a dualidade verificável na existência de uma proteção privada para aqueles que detêm maior poder aquisitivo e a dependência dos pobres a um setor público ineficiente, lamentando ao final que "quanto mais compramos segurança, mais inseguros nos sentimos".

A análise acima consta de inúmeros estudos sobre o tema da *segurança pública*. Contudo, estas críticas não levam em consideração as hipóteses nas quais o incremento no

---

[199] Valter Foleto Santin. *Controle Judicial da Segurança pública*: eficiência do serviço na prevenção e repressão do crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 119 e 131-132.

[200] João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 50-55.

[201] Com a finalidade de demonstrar a expansão e as diferentes regulamentações acerca da segurança privada, João Gaspar Rodrigues apresenta o resultado de um levantamento de legislações a respeito do tema no Brasil, Espanha, Portugal, México e Argentina, realizado por Fernando da Cruz Coelho (João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 50-55).

risco do cometimento de delitos, muitas vezes, acarreta como contrapartida um dever legal para o responsável por esta circunstância.

Exemplo disso é a Lei nº 7.102/1983, com a redação dada pela Lei nº 8.863/1994, que em seu artigo 10 define como serviços de *segurança privada* "proceder à vigilância patrimonial das instituições financeiras e de outros estabelecimentos, públicos ou privados, bem como a segurança de pessoas físicas" e "realizar o transporte de valores ou garantir o transporte de qualquer outro tipo de carga". A mesma norma, em seu artigo 1º, determina a obrigatoriedade dos estabelecimentos financeiros, onde haja guarda de valores ou movimentação de numerário, manterem sistemas de segurança.

Ou seja, tendo em vista o aumento potencial de cometimento de crimes contra o patrimônio em decorrência das atividades desenvolvidas pelas instituições bancárias - as quais têm como função fundamental justamente a proteção do patrimônio de seus correntistas - a lei imputou-lhes o dever de prover a segurança nos limites do incremento desse risco.

Há, inclusive, precedente do Supremo Tribunal Federal no qual se entendeu que o fato de a *segurança pública* ser dever do Estado, não quer dizer que a ocorrência de qualquer crime acarrete a responsabilidade objetiva deste, especialmente quando a realização do crime é propiciada "pela ocorrência de culpa do estabelecimento bancário, o que, conseqüentemente, ensejou a responsabilidade deste com base no artigo 159 do Código Civil" (STF, j. 19 out. 1999, AI-AgR no 239.107, Rel. Min. Moreira Alves) [202].

Outro exemplo de como a responsabilidade pela *segurança pública* é compartilhada com particulares, pode ser encontrado na Lei nº 10.826/2003, conhecida como "Estatuto do Desarmamento" que estabelece obrigações e responsabilidade a empresas de segurança particular, transporte de valores, promotoras de eventos, de transporte de passageiros, e entidades desportivas legalmente constituídas, no que diz respeito à guarda, manuseio e adoção de providências que impeçam ou dificultem o ingresso de pessoas armadas em determinados locais[203].

---

[202] Julgado também citado por Cláudio Pereira de Souza Neto. A *segurança pública* na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas, *Revista de Atualidades Jurídicas da Ordem dos Advogados do Brasil*, Brasília: OAB Editora, n.1, mar.-abr. 2008, p. 11 e 12.

[203] Lei Federal nº 10.826/2003, "Artigo 7º "As armas de fogo utilizadas pelos empregados das empresas de segurança privada e de transporte de valores, constituídas na forma da lei, serão de propriedade, responsabilidade e guarda das respectivas empresas, somente podendo ser utilizadas quando em serviço,

Estas obrigações, decorrentes da lei e impostas aos particulares, decorrem do incremento do risco à sociedade propiciado pelas atividades por eles desempenhadas e se fundamentam no *caput* do artigo 144 que prevê que a *segurança pública* é responsabilidade de todos. Verificou-se, assim, uma das hipóteses possíveis de impor obrigações legais aos particulares no que diz respeito ao direito à *segurança pública*.

Ainda sob fundamento da condição especial do particular, vale ressaltar a obrigação deste no âmbito do direito à *segurança pública* em virtude da profissão por ele exercida ou em razão de uma circunstância pessoal. Neste contexto, além da atividade ou atos desenvolvidos pelo particular, que em termos genéricos não incrementariam riscos de dano à sociedade, sobreleva-se o seu possível contato com condutas criminosas e necessidade de ação.

Desta forma, em alguns casos, a legislação estabelece como crime ou infração administrativa a violação a esta responsabilidade, como ocorre na hipótese de omissão de notificação de doença "cuja notificação é compulsória" conforme o artigo 269 do Código Penal ou, ainda, de omissão de comunicação do médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, que deixa de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente nos termos do artigo 245 do ECA.

---

devendo essas observar as condições de uso e de armazenagem estabelecidas pelo órgão competente, sendo o certificado de registro e a autorização de porte expedidos pela Polícia Federal em nome da empresa. § 1º O proprietário ou diretor responsável de empresa de segurança privada e de transporte de valores responderá pelo crime previsto no parágrafo único do artigo 13 desta Lei, sem prejuízo das demais sanções administrativas e civis, se deixar de registrar ocorrência policial e de comunicar à Polícia Federal perda, furto, roubo ou outras formas de extravio de armas de fogo, acessórios e munições que estejam sob sua guarda, nas primeiras 24 (vinte e quatro) horas depois de ocorrido o fato. § 2º A empresa de segurança e de transporte de valores deverá apresentar documentação comprobatória do preenchimento dos requisitos constantes do artigo 4o desta Lei quanto aos empregados que portarão arma de fogo. § 3º A listagem dos empregados das empresas referidas neste artigo deverá ser atualizada semestralmente junto ao Sinarm.

Artigo 8º As armas de fogo utilizadas em entidades desportivas legalmente constituídas devem obedecer às condições de uso e de armazenagem estabelecidas pelo órgão competente, respondendo o possuidor ou o autorizado a portar a arma pela sua guarda na forma do regulamento desta Lei.

(...)

Artigo 33. Será aplicada multa de R$ 100.000,00 (cem mil reais) a R$ 300.000,00 (trezentos mil reais), conforme especificar o regulamento desta Lei: I – à empresa de transporte aéreo, rodoviário, ferroviário, marítimo, fluvial ou lacustre que deliberadamente, por qualquer meio, faça, promova, facilite ou permita o transporte de arma ou munição sem a devida autorização ou com inobservância das normas de segurança;

Artigo 34. Os promotores de eventos em locais fechados, com aglomeração superior a 1000 (um mil) pessoas, adotarão, sob pena de responsabilidade, as providências necessárias para evitar o ingresso de pessoas armadas, ressalvados os eventos garantidos pelo inciso VI do artigo 5º da Constituição Federal. Parágrafo único. As empresas responsáveis pela prestação dos serviços de transporte internacional e interestadual de passageiros adotarão as providências necessárias para evitar o embarque de passageiros armados".

No mesmo sentido, cite-se a obrigação legal em testemunhar[204] e a possível condução do ofendido ou da vítima[205] para prestar declarações quando imprescindíveis ao esclarecimento do fato criminoso em apuração[206].

Assim, vê-se que, nos casos em que são impostos deveres aos particulares, não se trata de afastar a responsabilidade do Estado sobre a questão, mas demonstrar que independente desta, determinadas obrigações podem recair sobre os particulares em virtude da sua especial condição (médico, professor, etc.) ou pelo incremento do risco da atividade desenvolvida (empresas de segurança, transporte de valores, dentre outras). Não se pode olvidar, todavia, que tais obrigações só poderão advir de lei, nos termos do inciso II do artigo 5º da Carta Magna.

Ainda dentre as diversas formas de participação da sociedade civil na questão da *segurança pública*, cabe destaque ao papel a ser desempenhado pelas instituições acadêmicas as quais, pela natureza do serviço prestado, possuem um grau diferenciado de responsabilidade, comparativamente com os demais atores sociais.

A produção de conhecimento e a difusão deste no campo da *segurança pública* constituem, por si só, como lembra Theodomiro Dias Neto, ações de prevenção, pois corrigem deformações na representação social dos problemas que possam ser geradores de alarme social e servem de subsídio na formulação de políticas[207].

Sendo assim, a função da Academia é produzir este conhecimento. Como exemplos, neste sentido, pode-se citar o desenvolvimento de núcleos ou centros de

---

[204] Artigo 218 e 461 §1º do Código de Processo Penal e § 2º do artigo 347 do Código de Processo Penal Militar.

[205] Artigo 201, § 1º do Código de Processo Penal e parágrafo único do artigo 311 do Código de Processo Penal Militar.

[206] Aqui, cabe apenas uma diferença entre a condução coercitiva após o início da apuração e o dever de informar às autoridades o conhecimento de uma infração penal. Sabe-se que a taxa de subnotificação ou a chamada "cifra negra" é alta mesmo em países que possuam sistemas policiais e de justiça criminal tidos como "modelos" no mundo ocidental. Dado às deficiências ainda consideráveis do sistema de persecução penal brasileiro, parece que não seria legítimo impor esta responsabilidade aos particulares, salvo em casos específicos como os acima mencionados. Não há dúvidas de que o fenômeno da subnotificação de delitos dificulta o gerenciamento da *segurança pública* em âmbito local. O Estado deve por meio de pesquisas de vitimização, de campanhas educativas ou do aperfeiçoamento de serviços de disque-denúncia, buscar diminuir este fenômeno, sem que se imponham obrigações aos particulares em geral, como deve ocorrer na participação comunitária da *segurança pública*.

[207] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 119.

pesquisa voltados à área de *segurança pública* que têm apresentado contribuições significativas neste campo, como será demonstrado no transcorrer do presente trabalho[208].

E não apenas em tais centros a análise acerca da *segurança pública* deve ser fomentada. Nas graduações e pós-graduações das diversas áreas do conhecimento, é importante que se investigue o problema criminal, principalmente pela sua interdisciplinaridade[209][210].

Por fim, quanto à responsabilidade dos particulares ou entidades privadas na questão da *segurança pública*, importa analisar a função da mídia no tratamento da questão criminal. A esse respeito, Janaina Conceição Paschoal destaca que a violência não pode continuar sendo tratada como produto, como meio de angariar pontos na audiência e que o retrato inverídico da realidade, tão freqüentemente presente nos noticiários, contribui negativamente para o correto debate da *segurança pública* e gera muitas vezes efeitos deletérios à sociedade, como no caso da promulgação da lei de crimes hediondos[211].

Marcos Rolim identifica problemas referentes à mídia escrita, televisiva e a desenvolvida atualmente por meio da internet e descreve casos nos quais se transmite uma "realidade invertida", divulgando-se fatos violentos menos comuns com uma freqüência

---

[208] Dentre outros, cite-se o Núcleo de Estudos da Violência (NEV), centro de pesquisa vinculado à pró-reitoria da Universidade de São Paulo; Centro de Estudos Sociais e Contemporâneos (CESEC) da Universidade Cândido Mendes, no Rio de Janeiro; e o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da UFMG, em Minas Gerais.

[209] Renato Sérgio de Lima coordenou levantamento realizado junto à CAPES sobre as teses e dissertações registradas no banco de dados daquele Centro que tiveram por objeto temas relacionados à *segurança pública*. No período compreendido entre 1983 e 2006, constatou-se a existência de 8.205 trabalhos (6.800 dissertações, 1.404 teses e 1 trabalho não informado), dentre diversas áreas tais como ciências humanas, sociais aplicadas, da saúde, lingüística e exatas. No total, os cursos que apresentaram o maior número de trabalhos foram Direito (2.867) e Ciências Sociais (1.046). Dentre as faculdades, em números absolutos, destacaram-se a Universidade de São Paulo (925), a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (864) e a Universidade Federal de Minas Gerais (323) (Renato Sérgio Lima (Coord.). *Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas duas últimas décadas (1990-2000)*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública e FAPESP, 2009, p. 21-35).

[210] Visando fomentar esta produção de conhecimento, a partir do final de 2006, foi instituída na Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, a Rede Nacional de Ensino Superior, por meio da qual são cadastradas instituições de ensino superior de todos os estados brasileiros que passam a ter cursos de especialização, presenciais e à distância, financiados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (Lei nº 10.201/2001) e destinados aos profissionais integrantes dos órgãos do sistema de *segurança pública* nacional. Os trabalhos devem, obrigatoriamente, estar relacionados às linhas de pesquisa estabelecidas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, sendo esta uma importante contribuição da Academia para a área.

[211] Janaina Conceição Paschoal. Segurança pública: poder e dever de todos. In: ILANUD (Org.). *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo, 2002, p. 69-70.

maior, transmitindo-se a idéia de que eles ocorrem em maior grau e intensidade do que o observado na realidade, o que acaba por pontecializar o medo do crime[212].

Corroborando esse entendimento, Túlio Kahn indica duas pesquisas, uma referente à imprensa escrita[213] e outra à mídia televisiva[214] na qual foram demonstradas as discrepâncias entre o percentual dos fatos noticiados e os registrados pela polícia no mesmo período. Entre várias distorções, o destaque fica por conta dos crimes de furto (entre 2 e 5% do percentual noticiado frente a 45,6% das ocorrências registradas) e de homicídio (de 38 a 59% do percentual noticiado e 1,7% dos crimes registrados). Foram detectadas, ainda, diferenças significativas no que diz respeito aos crimes de tráfico de drogas, estupro e seqüestro. As únicas porcentagens que se aproximaram da realidade referiram-se aos crimes de roubo/assalto noticiados pela imprensa escrita[215].

Em contrapartida, Marcos Rolim[216] cita casos em que a mídia contribuiu para a elucidação de crimes e identificação/responsabilização de agentes públicos por atos de corrupção e arbitrariedades, destacando, também, casos nos quais os meios de comunicação divulgaram projetos e iniciativas positivas na área de *segurança pública*.

Neste cenário, a questão que se coloca refere-se à forma de trabalhar com a previsão do artigo 144 da Constituição Federal e as disposições do artigo 221[217] do mesmo texto constitucional.

Fazendo referência a esta dificuldade, Janaina Conceição Paschoal observa que, provavelmente, pelo fato do país ter passado por duas décadas de regime ditatorial, durante

---

[212] Marcos Rolim. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: policiamento e segurança pública no século XXI. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, p. 188-199.

[213] Referente aos jornais "Folha de São Paulo" e "Jornal do Brasil" em períodos compreendidos entre 1997 e 1998.

[214] O ILANUD gravou durante uma semana, entre 2 e 8 de agosto de 1998, a programação de 27 telejornais exibidos pelas 7 emissoras de canal aberto existentes no país, resultando no registro de 1211 cenas de crimes.

[215] Túlio Kahn. *Cidades Blindadas*: ensaios de criminologia. São Paulo: Sicurezza, 2002, p. 17-20. Não apenas no que diz respeito aos crimes, mas em um cenário mais abrangente da violência, Marcos Rolim cita levantamento realizado pelo jornal "Folha de São Paulo" no qual foram constatados, em apenas 15 horas de 3 programas televisivos ("Márcia Magdalena", "Manchete Verde" e "Ratinho Livre"), 51 palavrões, 143 insultos trocados entre participantes, 67 entre eles e a platéia e 90 atos violentos entre tapas, golpes de cassetetes e puxões de cabelo. Em 16 oportunidades, as agressões consumadas foram acompanhadas pela expressão "vagabundo" e em outras 15, o termo empregado foi "veado" (Marcos Rolim. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: policiamento e segurança pública no século XXI. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, p. 211).

[216] Idem, ibidem, loc. cit.

[217] "Artigo 221. "A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família".

o qual as liberdades individuais - dentre as quais a de manifestação e, especialmente, a de imprensa - foram descaradamente cerceadas, chegou-se de um extremo a outro e, diante disso, nas atuais circunstâncias, qualquer pleito para que as notícias sejam pautadas por um mínimo de bom senso seria tomado como censura[218].

Marcos Rolim, contrapondo as opiniões daqueles que sustentam a necessidade de imposição de limites à mídia e a daqueles que se opõe a qualquer tipo de limitação à liberdade de imprensa, acaba por constatar que (i) não há arbítrio social legitimado a decidir sobre o que poderia ser informado ou não; e (ii) em geral, as limitações à informação favorecem a utilização e a restrição dos meios de comunicação por grupos de poder político ou econômico[219].

Diante desta dificuldade, conclui que o exame prévio da informação pressupõe um poder inafastavelmente desmesurado e casuísta. Assim, propõe que em um regime democrático, deve se insistir na efetividade dos mecanismos de responsabilização pelos abusos eventualmente ocorridos, mas, em um momento posterior à divulgação da notícia, não se fazendo nada por meio de controle prévio. A análise detalhada do complexo tema[220] extrapola os limites do presente trabalho. Por ora, a opção apresentada por Marcos Rolim no sentido de controle posterior, parece ser a mais adequada.

Desta forma, a "responsabilidade de todos" prevista no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal, em regra, não atribui obrigações legais aos particulares e entidades privadas, entretanto, em casos em que estes incrementem o risco de danos à sociedade ou, ainda, em algumas condições especiais relacionadas à qualidade ou função exercida, a lei poderá impor deveres em prol da *segurança pública*.

1.4.4. Dever e responsabilidade do Estado

O "dever" do Estado previsto no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal impõe o desempenho da prestação do serviço de *segurança pública* pelos órgãos policiais que estruturam o sistema previsto neste dispositivo. O sistema é constituído pelos órgãos

---

[218] Janaina Conceição Paschoal. Segurança pública: poder e dever de todos. In: ILANUD (Org.). *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo, 2002, p. 70.

[219] Marcos Rolim. Op. cit., p. 212.

[220] Neste sentido, *vide* Supremo Tribunal Federal, Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130/DF, rel. Min. Carlos Brito, julgamento em 30/04/2009. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=130&classe =ADPF>. Acesso em: 29.11.2009.

policiais, federais e estaduais. A fim de identificar-se a estrutura e funcionamento deste sistema com o intuito de compreender sobre quais instituições recaem o maior número de atribuições direta e intimamente relacionadas à prevenção criminal, é importante traçar um breve panorama sobre tais órgãos.

No âmbito federal, o principal órgão é a polícia federal que tem por incumbência: (i) coibir ações delitivas que tenham repercussão interestadual ou internacional e exijam repressão uniforme;(ii) apurar infrações penais contra a ordem política e social, contra bens, serviços e interesses da União, de suas entidades autárquicas e empresas públicas; (iii) prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho; (iv) atuar nas funções de polícia marítima, aérea, de fronteiras e o controle de estrangeiros e (v) exercer as funções de polícia judiciária da União. Para exercer tais atribuições, a Polícia Federal está estruturada[221] em 27 superintendências regionais e seu efetivo, em 2008, era de 13.949 integrantes, sendo 10.958 policiais federais e 2.991 servidores administrativos[222].

Ainda no âmbito federal, a polícia rodoviária federal, responsável pela realização do patrulhamento ostensivo das rodovias federais, atualmente, encontra-se estruturada[223] em 3 unidades administrativas (uma em Brasília e duas regionais), vinte e duas superintendências e 5 distritos, além de 156 delegacias e 390 postos de fiscalização. Seu efetivo atual é de 8.338 policiais rodoviários federais em atividade atuando na malha rodoviária federal que é de cerca de 55 mil quilômetros de rodovias e estradas[224].

Apesar da previsão da polícia ferroviária federal para o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais, após o plano de privatização concretizado na segunda metade da década de 90, as concessionárias que prestam os serviços de trens ou metrô mantêm vigilância própria para cuidar das estações, vias de tráfego ferroviário e as dependências dos trens, tendo o efetivo da polícia ferroviária federal sido reduzido consideravelmente. Em 1991, havia cerca de 800 policiais ferroviários federais cobrindo cerca de 11 mil km de ferrovias e, atualmente, o efetivo está em torno de 150 policiais, em sua maioria cobrindo

[221] Decreto nº 6.061/2007 e Regimento Interno estabelecido pela Portaria nº 1.825/2006.

[222] Fonte: Departamento de Polícia Federal. Disponível em: <http://www.dpf.gov.br/DCS/noticias/2008/Dezembro/18122008_Balanco2008.html>. Acesso em: 29.11.2009.

[223] Conforme competência e estrutura definidas pela Constituição Federal (artigo 144), pela Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro), pelo Decreto nº 1.655/1995, e pelo Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 3.741/2004.

[224] Fonte: Ministério da Justiça.

áreas administrativas. Apenas para exemplificar, o estado de São Paulo dispõe de apenas 3 policiais ferroviários federais para proteger 4 mil quilômetros de trilhos[225].

Estas três instituições policiais no âmbito federal contam, portanto, com um efetivo de aproximadamente 20 mil policiais.

No âmbito estadual, os órgãos policiais são dois, polícia militar e polícia civil.

As polícias civis estaduais têm por missão, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares[226]. Segundo levantamentos realizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o efetivo total de policiais civis, somados todos os estados, é de cerca de 104 mil policiais[227].

As policiais militares estaduais têm por missão o exercício da polícia ostensiva e a preservação da *ordem pública*. Com base em dados de 2007 e 2006, o efetivo total de policiais militares, somados todos os estados, era de aproximadamente 419 mil militares[228][229].

---

[225] Para contextualizar a atual situação da polícia ferroviária federal, cite-se que em março de 2008 foi instaurado um inquérito policial no âmbito da polícia federal que investigou desmonte de bens da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA), apropriação de patrimônio público e destruição do patrimônio ferroviário. No início das investigações, estimava-se que entre 2007 e 2008, 210 locomotivas teriam sido desmontadas e mais de 3 mil vagões, virado matéria-prima de siderúrgicas. Atualmente, encontra-se em andamento na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo a "CPI do sistema ferroviário", Comissão Parlamentar de Inquérito constituída pelo Ato nº 59/2009, com a finalidade de apurar a atual situação do sistema ferroviário do Estado. As informações acerca do efetivo da polícia ferroviária federal foram extraídas dos depoimentos de Edson Lima de Menezes, Presidente do Sindicato dos Policiais Ferroviários Federais e de Fernando Lopes Abelha, Delegado de Polícia Federal, responsável pelo inquérito policial que investigou os fatos.

[226] As infrações penais militares são apuradas pela polícia judiciária militar que é exercida pelas Forças Armadas em âmbito federal e pelas polícias e bombeiros militares em âmbito estadual, consoante disposições dos artigos 6º, 7º e 8º do Código de Processo Penal Militar.

[227] Neste total, foram considerados os dados informados pelos estados, constantes do Anuário de 2009 (relativo aos efetivos de 2007). Com relação aos estados do Paraná, Piauí, Roraima e São Paulo, que não encaminharam os dados para este último Anuário, foram considerados os dados referentes ao efetivo de 2006, publicados no Anuário de 2008.

[228] Foram considerados os dados informados pelos estado constantes do Anuário de 2009 (relativo aos efetivos de 2007). Com relação aos estados de Rondônia e São Paulo, que não encaminharam os dados para este último Anuário, foram considerados os dados referentes ao efetivo de 2006, publicados no Anuário de 2008.

[229] Vale ressaltar que, em alguns estados, como São Paulo, a polícia militar também exerce as funções atribuídas aos corpos de bombeiros militares e, por isso, estes foram computados como efetivo da polícia militar. De outro lado, em outros estados, como Rio de Janeiro, o corpo de bombeiros militares é instituição distinta da polícia militar e, destarte, o número de seus efetivos não foi aqui computado. Em qualquer das hipóteses, nos termos do artigo 42 da Constituição Federal, tanto os policiais militares quanto os bombeiros militares são designados "militares dos Estados" ou do Distrito Federal e as instituições são militarizadas. Apesar de serem subordinados ao Governo do Estado, constituem-se em forças auxiliares e reserva do Exército, conforme artigo 144, §6º da Constituição Federal.

Além disso, a Constituição Federal previu a possibilidade dos municípios constituírem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Até 2006, dos 5.564 municípios brasileiros, 786 haviam constituído guardas civis perfazendo um efetivo total de 74.797 integrantes[230]. As guardas municipais, apesar das atuais reivindicações e propostas de alteração constitucional em trâmite no Congresso Nacional, não possuem atribuições inerentes aos órgãos policiais, especialmente no que diz respeito ao poder de polícia, por tal motivo, por ora, possuem atribuições constitucionalmente limitadas no sistema de *segurança pública*.

Além das instituições acima, previstas no texto constitucional, o governo federal criou[231], em 2004, a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) visando atender as necessidades emergenciais dos estados, para casos de urgência de reforço na área de segurança[232]. Ela é formada por efetivos que compõe o corpo policial e bombeiros militares dos estados, os quais passam por um treinamento na Academia Nacional de Polícia da Polícia Federal e retornam às suas respectivas unidades da Federação, sendo convocados, eventualmente, quando da realização de operações. Desde que foi criada, 7.676 policiais passaram por esse treinamento. Até 2009, a Força Nacional de Segurança Pública atuou em 18 operações.

---

[230] Ressalte-se que, apesar de trabalhar com uso de arma de fogo, nos casos de municípios maiores ou integrantes de regiões metropolitanas, as guardas municipais, em termos legais e constitucionais, não possuem poder de polícia, o que é tema, atualmente, de grande polêmica.

[231] Decreto Federal nº 5.289/2004.

[232] Em 2009, o Ministério Público Federal do Pará ajuizou ação civil pública (autos nº 2009.39.00.000686-2) em trâmite perante a 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Pará, alegando que a Força Nacional de Segurança Pública, instituída pelo Decreto Federal nº 5.289/2004, violaria preceitos constitucionais. De acordo com o Ministério Público Federal, a Força Nacional de Segurança Pública, longe de ser um mero programa de cooperação, está sendo empregada como órgão de polícia ostensiva da União em diversos estados da Federação, traduzindo um autoritarismo incompatível com o Estado Democrático de Direito. Aduziu-se, ainda, que a criação, por decreto presidencial, violava o artigo 144 da Constituição Federal que dispõe, de forma taxativa, sobre os órgãos de *segurança pública* do país, burlando a necessidade de emenda constitucional para sua instituição, bem como a competência do Congresso Nacional fixada no inciso XI do artigo 48 do texto constitucional. Por fim, assinalou-se que a atuação da Força Nacional de Segurança Pública, ainda que conte com a anuência dos governadores, configura intervenção federal transvestida de "cooperação federativa", o que macularia o princípio da não intervenção. A liminar foi indeferida em primeira instância sob o fundamento de que a Força Nacional de Segurança Pública não se constitui em um órgão próprio e autônomo de *segurança pública* federal, sendo, tão-somente, um grupamento especialmente treinado composto de forças já existentes, isto é, integrado por membros da Polícia Federal e dos órgãos de *segurança pública* dos estados. Segundo os fundamentos expostos na decisão judicial, o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º., inciso III, da CF), o direito à vida (artigo 5º. *Caput*, da CF), o direito fundamental à *segurança pública* (artigo 144 da CF) e o artigo 241 da Carta de 1988 que trata dos convênios de cooperação e veio disciplinado pela Lei n. 11.473/2007 são os dispositivos legais e constitucionais que afastam a ilegalidade ou inconstitucionalidade aparente do órgão.

A atuação da FNSP está condicionada à celebração de convênio entre a União, estados ou o Distrito Federal "para execução de atividades e serviços imprescindíveis à preservação da *ordem pública* e da incolumidade das pessoas e do patrimônio"[233].

Assim, o sistema de *segurança pública* brasileiro[234] está estruturado com base em instituições policiais federais e estaduais que exercem a *polícia ostensiva* para preservação da *ordem pública* (polícia militar, polícia rodoviária e ferroviária federal e força nacional de segurança) e a *polícia judiciária comum* (polícia federal[235] e polícia civil) *e militar* (forças armadas, polícias e bombeiros militares) para apuração das infrações penais com o conseqüente início da persecução penal.

Em uma simples análise da estrutura, funcional e física, é possível perceber que, a despeito da atuação de instituições policiais federais, o cerne do sistema concentra-se no âmbito dos estados. Provavelmente, por tal motivo, por muito tempo, o problema da *segurança pública* era compreendido como algo que dizia respeito apenas ao governo estadual[236].

A partir do final da década de 90, o problema passou a ser abordado por duas novas perspectivas: (i) a tentativa de coordenação das ações em âmbito nacional por parte do governo federal; e (ii) a abordagem do problema no âmbito do município, neste último caso, por meio da criação de guardas municipais ou elaboração de planos de segurança locais.

Por conta disso, no âmbito federal foi criada, em 1995, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)[237] e, em 1997, o Conselho Nacional de Segurança Pública

---

[233] Os pedidos para a presença da tropa nos estados são feitos diretamente pelos governadores à União. No pedido os chefes dos executivos estaduais e do Distrito Federal devem descrever o fato que justifique o emprego da Força, a imprescindibilidade de apoio para o restabelecimento da *ordem pública* e a delimitação da área de atuação, além de indicar as medidas a serem adotadas pelo estado ou Distrito Federal durante a permanência da tropa na região delimitada. O pedido é analisado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública e a decisão compete ao Ministro da Justiça.

[234] Discussão que extrapola os objetivos deste trabalho diz respeito às críticas da estrutura do sistema de *segurança pública* no sentido de que o país tem um modelo de segurança que obedece aos princípios da ideologia da segurança nacional (João Gonçalves de Lemos. Segurança pública: direito do cidadão x obrigação do estado. In: César Barros Leal; Heitor Piedade Júnior (Orgs.). *Violência e vitimização*: a face sombria do cotidiano. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 153).

[235] Ao exercer as funções de polícia marítima, aérea, de fronteiras e o controle de estrangeiros, a polícia federal atua além da apuração de infrações penais e polícia judiciária da União.

[236] Túlio Kahn; André Zanetic. O papel dos municípios na segurança pública. *Estudos Criminológicos*, São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, n. 4, 2005, p. 3.

[237] Em 1995, foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), do Ministério da Justiça, transformada em setembro de 1997 na atual Secretaria Nacional de

(CONASP)[238], iniciando-se, ainda, as atividades que culminaram na criação do INFOSEG[239]. Em 2000, foi elaborado o Plano Nacional de Segurança Pública[240] que estabeleceu o Fundo Nacional de Segurança Pública[241] e abriu a possibilidade para que não apenas as polícias estaduais, mas também os municípios que possuíssem guarda municipal, requisitassem recursos do governo federal para projetos de segurança[242]. Concomitante ao Plano Nacional de Segurança Pública e ao Fundo, uma das iniciativas com maior potencial foi o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS)[243], vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que visava articular iniciativas de vários setores do executivo federal, de modo que os programas de várias pastas pudessem convergir para empreendimentos articulados entre si.

Segurança Pública (SENASP). Atualmente, o Regimento Interno da SENASP é previsto pela Portaria do Ministério da Justiça nº 1821/2006.

[238] O primeiro registro do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) data do dia 25 de agosto de 1989, por meio de sua ata de criação. O Decreto nº 98.936/1990 aprovou o Protocolo de Intenções que institucionalizou o CONASP e foi objeto de nova regulamentação através do Decreto nº 2.169/1997. Atualmente, o CONASP está regulamentado pelo Decreto nº 6.950/2009.

[239] A Rede INFOSEG tem por objetivo a integração das informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização, com dados de inquéritos, processos, armas de fogo, veículos, condutores, mandados de prisão, dentre outros entre todas as unidades da Federação e órgãos federais. Tal rede originou-se de iniciativas, a partir de 1996, que tinham por intuito a integração de bancos de dados criminais entre os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul. Constou do Compromisso nº 15 e da ação nº 119 do Plano Nacional de Segurança Pública de 2000. Teve seu lançamento oficial em 16 de dezembro de 2004 e, nos dias de hoje, possibilita a integração de 25 Estados, o Departamento de Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal. Os outros 02 (dois) estados estão com os trabalhos em fase final para entrarem em produção. A rede está em funcionamento via *internet* e permite acesso aos cerca de 100 mil usuários (agente de segurança pública, justiça ou de fiscalização) aos dados dele constantes.

[240] O PNSP foi estruturado em 15 compromissos e 124 ações a serem executadas em parcerias firmadas entre o Poder Executivo (nas várias instâncias administrativas), o Poder Judiciário, o Poder Legislativo e a Sociedade Civil organizada, além de organismos multilaterais de desenvolvimento e agências governamentais estrangeiras. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolícia /plano_segpub.htm>. Acesso em: 29.11.2009.

[241] Originado das Medidas Provisórias nº 2.045-1 de 28 de junho de 2000, nº 2.120-8, de 27 de dezembro de 2000 e nº 2.120-9, o Fundo Nacional de Segurança Pública e os requisitos para repasse de recursos encontram-se na Lei nº 10.201/2001 alterada pela Lei nº 10.746/2003.

[242] Túlio Kahn; André Zanetic. O papel dos municípios na segurança pública. *Estudos Criminológicos*, São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, n. 4, 2005, p. 4.

[243] Previsto no Plano Nacional de Segurança Pública, o desenvolvimento e implantação do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência – PIAPS – está dirigido às crianças e aos jovens situados na faixa etária entre 9 e 24 anos e às famílias onde estão inseridos. Os locais do país, priorizados para 2001, foram as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife. A implantação do plano foi monitorada pela Fundação Instituto de Administração – Universidade de São Paulo – FIA/USP, durante o período de 15 de junho de 2001 a 30 de novembro de 2002. Para metodologia de monitoramento, *vide:* <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/pl000021.pdf>. Para relatório de avaliação do programa e pesquisa de vitimização realizada, *vide* <http://rechten.uvt.nl/icvs/pdffiles/Pesquisa %20de%20Vitimização%202002%20e%20avaliação%20do%20PIAPS.pdf>. Acesso em: 29.11.2009.

Com a transição ocorrida no âmbito do governo federal, o PIAPS foi abandonado antes que se pudesse ter uma real avaliação de seu alcance[244], porém, já em 2002, foi apresentado um novo Plano de Segurança Pública Nacional[245] que elencou, dentre os seus objetivos, a implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), sistema que almejava a construção de padrões ideais de articulação dos órgãos de *segurança pública* e de conduta tático-operacional dos seus profissionais, por meio de um sistema de gestão cientificamente orientado para o alcance de resultados e a promoção das ações e *políticas de segurança pública* orientadas pelos princípios da cidadania e dos direitos fundamentais[246].

Segundo avaliação de Luiz Eduardo Soares, que foi Secretário Nacional de Justiça no período compreendido entre os meses de janeiro a outubro de 2003, o fruto da contradição entre o ciclo eleitoral e o tempo de maturação de políticas públicas reformistas, terminou levando o governo federal a aposentar, precocemente, seus compromissos na *segurança pública*, assim, o Plano Nacional foi deslocado, progressivamente, do centro da agenda do Ministério da Justiça, e substituído, gradualmente, por ações da Polícia Federal, que passaram a emitir para a sociedade a mensagem de atividade competente e destemida, na contramão da tradicional e corrosiva impunidade[247].

Do plano original teriam restado como contribuições mais significativas para a *segurança pública*, os esforços envidados pela SENASP em favor da qualificação policial, com cursos à distância e presenciais[248] e a criação, em 2004, do Sistema Nacional de

---

[244] João Trajano Sento-Sé (Org.). *Prevenção da Violência*: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 9.

[245] O Plano Nacional de Segurança Pública de 2002 "tratava-se de um conjunto de propostas articuladas por tessitura sistêmica, visando a reforma das polícias, do sistema penitenciário e a implantação integrada de políticas preventivas, inter-setoriais". (Luiz Eduardo Soares. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas, *Estudos Avançados*. São Paulo: ScieloBrazil, v. 21, n. 61, dec. 2007. Íntegra do plano disponível em: <http://www.dhnet.org.br/redebrasil /executivo/nacional/anexos/pnsp.pdf>. Acesso em: 29.11.2009.

[246] Até a presente data, o SUSP não foi regulamentado, constando, porém este objetivo, do PRONASCI e de um projeto de lei para a regulamentação. Para a íntegra do projeto, *vide* <http://www.camara.gov.br/ sileg/integras/499577.pdf>. Acesso em 29 de novembro de 2009.

[247] Para conhecer as atividades desenvolvidas pela SENASP no período compreendido entre 2003 e 2006, *vide*: Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Relatório de atividades*: coordenação geral de pesquisa e análise da informação. Brasília: Ministério da Justiça, 2007. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/data /Pages/MJ3F6F0588ITEMID6CFEBABC62C44D5D9699E8A446D01B70PTBRIE.htm>. Acesso em: 29.11.2009.

[248] Luiz Eduardo Soares. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas, *Estudos Avançados.* São Paulo: ScieloBrazil, v. 21, n. 61, dec. 2007. Os cursos criados naquele período, atualmente, são vinculados ao projeto "Bolsa-Formação" que, baseado em alguns parâmetros salariais, consiste em complementar os vencimentos dos integrantes dos órgãos do sistema de *segurança pública* estaduais e municipais exigindo, como contrapartida, a conclusão de um curso a distância por ano, dentre

Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC) que teve como principal objetivo garantir a produção contínua de subsídios para instrumentalizar a SENASP na execução da gestão do Sistema Único de Segurança Pública[249].

Em 2007, o governo federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)[250], comprometendo-se a investir R$ 6,707 bilhões, até o fim de 2012, em um conjunto de 94 ações, que envolverão dezenove ministérios, em intervenções articuladas com estados e municípios. O programa (PRONASCI) é composto por 94 medidas, divididas em ações estruturais e programas locais. Dentre elas, encontram-se a modernização das instituições de *segurança pública* e do sistema prisional, valorização dos profissionais desta área e enfrentamento à corrupção e ao crime organizado. No que se refere aos programas locais a serem desenvolvidos nas regiões previamente indicadas, estão o "Território de Paz", "Integração do Jovem e da Família" e "Segurança e convivência". Em virtude de convênio realizado pelo Ministério da Justiça, o PRONASCI tem a implantação monitorada pela FGV Projetos[251] que já publicou dois relatórios, em dezembro de 2008[252] e em janeiro de 2009[253] com o principal objetivo de apresentar os investimentos propiciados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública.

---

aqueles oferecidos e administrados pela SENASP. Destaque-se, também, a criação da já citada Rede Nacional de Apoio ao Ensino e Pesquisa que fomenta a criação de cursos de pós-graduação destinados aos profissionais de *segurança pública*.

[249] O SINESPJC, criado em virtude das tentativas de implementação do Sistema Único de Segurança Pública, é composto de seis módulos que se inter relacionam sob a perspectiva de gestão. Os módulos são: "Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública"; "Perfil das Organizações de Segurança Pública","Fluxo do Sistema de Justiça Criminal", "Pesquisa Nacional de Vitimização" "Monitoramento da Ação Policial" e "Cadastro Nacional de Mortes Violentas". Até o presente momento, os módulos "Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública" e "Perfil das Organizações de Segurança Pública" estão plenamente implantados. O módulo "Pesquisa Nacional de Vitimização" terá sua primeira pesquisa realizada no segundo semestre de 2009. O módulo "Monitoramento da Ação Policial" vem sendo desenvolvido em parceria com a Secretaria Espacial de Direitos Humanos e resultou na criação de um sistema de gestão de ouvidorias que será distribuído em 2009, enquanto o módulo "Fluxo do Sistema de Justiça Criminal" encontra-se em fase inicial de execução. Apenas o módulo "Cadastro Nacional de Mortes Violentas" ainda não teve nenhum encaminhamento para sua implantação. Cf. Marcelo Ottoni Durante. Avanços e Desafios na Implantação do Sistema de Informações Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal. In: *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 3, 2009, p. 48-51.

[250] Criado pela Medida Provisória 384 convertida na Lei nº 11.530/2007 e alterada pela Lei nº 11.707/2008.

[251] Durante apresentação do SIMAP na "Feira de Conhecimento" da Conferência Nacional de Segurança Pública, explicou-se que os próprios executores lançam as informações que são posteriormente auditadas por equipes da FGV Projetos. Em virtude da quantidade de projetos em andamento não haveria a possibilidade das equipes auditarem todos os projetos.

[252] FGV Projetos. *Pronasci em Perspectiva*: Dezembro 2008. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2008. Disponível em: <http://www.fgv.br/fgvprojetos/arq/89.pdf >. Acesso em: 29.11.2009.

[253] FGV Projetos. *Pronasci em Números*: Janeiro 2009. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/fgvprojetos/arq/88.pdf >. Acesso em: 29.11.2009.

Em 2009, foi realizada a anteriormente mencionada "Conferência Nacional de Segurança Pública – CONSEG" que contou com participação de representantes da sociedade civil e dos integrantes dos órgãos do sistema de *segurança pública*, eleitos em conferências municipais e estaduais que a antecederam, além de representantes do poder executivo dos entes federativos. A Conferência teve por objetivo discutir os princípios e diretrizes que devem pautar as ações de *segurança pública* em âmbito nacional.

De tudo o que foi até aqui exposto, é possível observar uma crescente preocupação com a organização e coordenação das ações na área de *segurança pública* por parte do governo federal a partir da segunda metade da década de 90 a fim de cumprir com a responsabilidade prevista constitucionalmente no que tange ao dever de garantir o direito à *segurança pública*.

A estratégia básica tem sido o estabelecimento de diretrizes e ações por meios: (i) dos Planos Nacionais de Segurança; (ii) da integração e padronização de informações; e (iii) da propagação de uma doutrina nacional através de cursos aos profissionais da área. Para que as medidas sejam implementadas, vincula-se o repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública ao atendimento às diretrizes estabelecidas. Apesar das inevitáveis críticas acerca das políticas adotadas, os passos, ao que tudo indica, estão sendo dados na direção certa.

Paralelamente a este movimento no âmbito federal, os municípios buscam cada vez mais assumir um papel de relevância, seja criando ou ampliando guardas municipais, Secretarias e Planos Municipais de Segurança, seja regulamentando, por meio de lei e decretos, aspectos relacionados à *segurança pública*, a exemplo do controle de horários e locais de venda de bebidas alcoólicas e a divulgação de serviços como o Disque Denúncia[254]. Esta evolução referente à tendência de enfrentamento regional no que diz respeito à prevenção criminal será descrita, no presente trabalho, no momento em que serão tratadas as condicionantes e abordagens locais do problema da *segurança pública*.

Apesar deste duplo movimento, de maior coordenação e repasse de recursos em nível federal e maior mobilização na esfera municipal, a gestão da *segurança pública*, ainda, é desempenhada de forma precípua no âmbito estadual pelas polícias militares e civis. Além da previsão constitucional do artigo 144 atribuir a estas polícias a maior amplitude de ação, a simples análise do efetivo policial brasileiro que, em números

[254] Túlio Kahn; André Zanetic. O papel dos municípios na segurança pública. *Estudos Criminológicos.* São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, n. 4, 2005, p. 4.

aproximados, encontra-se em 523 mil policiais estaduais, 20 mil policiais federais e 74 mil guardas municipais, indica a prevalência das instituições estaduais na execução do serviço de *segurança pública*[255].

Se as instituições policiais estaduais são as que respondem pela maior demanda no que diz respeito a este serviço, dentre elas, as responsáveis pelas atividades de polícia ostensiva, quais sejam, as polícias militares, em virtude da área de atuação (preservação da *ordem pública = tranqüilidade + salubridade + segurança pública*) e do próprio efetivo existente (419 mil policiais militares ante 104 mil policiais civis) prestam o maior número de atendimentos à população e executam o maior rol de medidas direcionadas à garantia do direito à *segurança pública*[256].

A prevenção criminal e repressão imediata das infrações penais praticadas é atribuição precípua da polícia ostensiva que a realiza por meio do policiamento ostensivo e do atendimento de chamadas emergenciais, motivo pelo qual esta possui mais proximidade com os problemas vivenciados pela sociedade.

Por esta razão é que neste trabalho quando da análise de modelos estruturais que apresentem melhores condições ao desenvolvimento eficiente de *políticas de segurança pública*, serão abordados os modelos de polícia existentes que, mesmo restritos ao âmbito local, são implementados, principalmente, pelas instituições estaduais responsáveis pela polícia ostensiva.

---

[255] Mesmo em casos em que o município passa a investir e desenvolver atividades direcionadas à *segurança pública*, é comum, em razão das limitações constitucionais referentes às atuações das guardas civis e/ou das orçamentárias deste ente federativo, que as ações sejam desempenhadas pelas polícias militares ou civis com base em convênios realizadas entre estado e município por meio dos quais o primeiro oferece os equipamentos e os recursos humanos e segundo arca com vencimentos ou gratificações extras, a exemplo do recente convênio celebrado no município de São Paulo, com base na Lei Municipal nº 14.977/2009 (regulamentada pelo Decreto Municipal nº 50.994/2009), por meio do qual policiais militares, na hora de folga, fardados e com viaturas policiais militares, de modo voluntário, são empregados em operações de fiscalização de comércio ambulante irregular ou ilegal no município de São Paulo.

[256] A título exemplificativo, cite-se que, em 2008, no estado de São Paulo, foram registrados 1.853.376 delitos (287.076 crimes violentos - homicídio doloso, roubo, latrocínio ou estupro), sendo confeccionados 2.347.176 boletins de ocorrência policial, 192.656 termos circunstanciados e instaurados 322.029 inquéritos policiais pela polícia civil. A polícia militar realizou 25.859.351 intervenções no estado (dentre estas 4.353.166 em ocorrências, 2.062.875 em atendimentos sociais e 306.444 resgates). No mesmo período, no estado, 91.970 pessoas foram presas em flagrante delito (74.138 pela polícia militar e 17.832 pela polícia civil), 46.081 pessoas foram presas por mandado judicial (15.209 pela polícia militar e 30.872 pela polícia civil), 11.031 adolescentes foram apreendidos pela prática de ato infracional (flagrante e mandado judicial), 20.277 armas de fogo foram apreendidas (13.655 pela polícia militar e 6.622 pela polícia civil) e 62.096 veículos automotores foram localizados (49.464 pela polícia militar e 12.632 pela polícia civil). Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/trimestrais.aspx><http://www.polmil.sp.gov.br/unidades/5empm/html/Estatistica/html/estatistica_2008.html>. Acesso em: 29.11.2009.

Não se trata de desconsiderar os positivos impactos que podem ser gerados por *políticas de segurança pública* desenvolvidas em outras áreas por outras instituições (*v.g.* sistema de justiça criminal e execução penal), mas sim de opção que respeita as limitações de uma dissertação acadêmica. Como visto, à polícia ostensiva é atribuída maior amplitude de atuação, o que a relaciona diretamente ao cenário que antecede o cometimento dos crimes e, conseqüentemente, com o objeto deste estudo que consiste na prevenção criminal e na redução do sentimento de *insegurança pública*.

Especialmente no que diz respeito às instituições estaduais responsáveis pela polícia ostensiva, o maior número de policiais e a maior estrutura desse corpo decorre exatamente a maior abrangência de funções relacionadas à prestação do serviço de *segurança pública*.

Desta forma, não há como fugir à constatação de que qualquer alteração significativa do panorama da *segurança pública* no Brasil deve incidir sobre tais instituições.

Em resumo, o "dever" do Estado previsto no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal impõe o desempenho da prestação do serviço de *segurança pública* pelos órgãos policiais que estruturam o sistema previsto neste dispositivo. E, neste sistema, as instituições estaduais responsáveis pela polícia ostensiva, recebem a maior amplitude de atribuições ligadas à prevenção criminal.

Na prestação deste serviço, como ressalta João Gaspar Rodrigues, as instituições policiais possuem as funções de prevenção e repressão de delitos para manutenção da *segurança pública* e, para tanto, devem implementar ações que visam reduzir os riscos que limitem ou cerceiem a paz social e a liberdade das pessoas, sendo cada vez mais obrigadas a trabalhar em assuntos não-criminais[257].

Na última década, houve um alargamento da questão da *segurança pública*, tanto do ponto de vista conceitual quanto administrativo: de problema estritamente policial passou a questão multidisciplinar, envolvendo diversos níveis e instâncias administrativas.

E, aqui, reside o outro reflexo já mencionado acerca da previsão do artigo 144 da Constituição Federal no sentido de que a *segurança pública* é "responsabilidade de todos". Se no caso dos particulares esta previsão só irá gerar obrigações em algumas circunstâncias

[257] João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 299.

específicas já verificadas (incremento do risco, qualidade ou especial condições dos particulares ou entidades privadas), no âmbito dos órgãos do Poder Público não incluídos no "sistema de *segurança pública"* Poder Público, esta previsão gera a obrigação de que estes considerem o impacto de suas atividades na prevenção criminal e na sensação de segurança.

Isto não significa que a direção de uma escola, por exemplo, deva se preocupar diretamente com estas questões, mas sim que deve colaborar e participar das discussões e *políticas de segurança pública* que se relacionem com ela. Se não é exigível a participação dos integrantes de uma determinada comunidade em reuniões de conselhos de bairros, o mesmo não ocorre com os integrantes da direção das instituições de ensino em questão. Sem que sejam prejudicadas suas funções originais, os responsáveis por tais instituições devem colaborar com as medidas implementadas que tenham por objetivo evitar o cometimento de delitos ou o medo do crime nas suas respectivas áreas.

Em outras palavras, tendo em vista que a *segurança pública* é "responsabilidade de todos", os outros órgãos ou setores do governo municipal, estadual ou federal que não estão elencados no artigo 144 do diploma constitucional, devem participar ativamente das discussões acerca dos problemas e contribuir, por meio de suas funções originárias, para o sucesso das medidas implementadas no âmbito da *segurança pública*.

As instituições policiais e demais órgãos da persecução penal não podem atuar sobre todas as matrizes criminais, por tal motivo, é imprescindível a interagencialidade das ações que tenham por objeto a questão da *segurança pública*.

Theodomiro Dias Neto destaca esta nova premissa, identificada nos modelos atualmente propostos para as instituições policiais[258], que visa uma transformação voltada a integrar esses novos modelos ao ambiente externo, tornando-os mais aptos a compreender a realidade em que atua e prestar bons serviços.

A premissa de interagencialidade da questão da *segurança pública*, também, analisada por Herman Goldstein[259] que identifica três níveis de cooperação interagencial entre a polícia e os demais órgãos governamentais que possuem, em razão disso e da previsão constitucional supra mencionada, dever de contribuição, apesar de terem por atribuição atividades diversas desta área.

---

[258] Tais como *policiamento comunitário* e *policiamento orientado à solução de problemas*.

[259] Apud Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 115 a 118.

O primeiro nível de cooperação consistiria na adoção pela polícia de procedimentos de "encaminhamento de serviços" (*referral*) para outros órgãos, públicos ou privados, que possuem competência legal ou capacidade para prestar um melhor suporte na resolução de assuntos que não estão sob o espectro das atividades policiais.

Por óbvio que para um correto encaminhamento ou "transferência de serviços", é indispensável que os integrantes das instituições policiais conheçam a estrutura e atribuição de outras agências ou programas, o que, na visão de Goldstein, poderia ser alcançado com o treinamento interagencial (*cross-training*) no qual policiais seriam enviados para acompanhar atividades de outras instituições e vice-versa.

Em termos práticos, na atual estrutura do sistema de *segurança pública* brasileiro, seria essencial que, principalmente, os policiais militares, civis e integrantes das guardas civis municipais, conhecessem a estrutura das secretarias de educação, assistência social, saúde, conselhos tutelares, ministério público, defensorias públicas, juizados especiais cíveis e criminais, além de programas específicos de atendimento à população tais como "Centro Integrado de Cidadania"[260], "Poupatempo", "Acolhe", "PSIU", dentre outros.

O conhecimento da forma de trabalho dessas instituições propiciaria um menor tempo no atendimento de ocorrências que não demandassem atuação policial, possibilitaria também o encaminhamento adequado à solução de um conflito ou problema. Apesar destes conflitos, *a priori*, não estarem diretamente relacionados à *segurança pública*, ou seja, a infrações penais diretamente, a não resolução pode resultar na prática de um ato criminoso.

O segundo nível de cooperação seria encontrado em situações que demandam um "sistema de coordenação". Em decorrência dos vários aspectos envolvidos em um problema atinente à *segurança pública*, em muitos casos, não basta a atuação policial, sendo imprescindível a cooperação de diversos órgãos para resolução da questão. Porém, esta cooperação deve ser harmônica e coordenada para evitar medidas até mesmo antagônicas entre os diversos órgãos envolvidos no processo.

De nada adiantaria, por exemplo, uma campanha educativa realizada pela direção das escolas de um bairro com o fim de redução no número de acidentes de trânsito em determina via, se as infrações penais e administrativas que ali ocorressem, cotidianamente, não fossem alvo de medidas por parte das instituições policiais ou órgãos de trânsito. O

[260] Sobre os Centros Integrados de Cidadania *vide*: Eneida Gonçalves de Macedo Haddad. *Centros Integrados de Cidadania*: Desenho e Implantação da Política Pública (2003/2005). Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

mesmo se diga se, no mesmo local, fosse detectada a necessidade de implantação de semáforos ou instalação de sinalizações para redução dos acidentes e nada fosse feito pelos departamentos públicos responsáveis por tais medidas. De fato, *in casu*, diante da ausência de coordenação de ações, estes mesmos departamentos poderiam ter planos para aumentar o limite de velocidade fundamentado em uma análise pautada exclusivamente na melhoria do fluxo do trânsito por estarem alheios aos esforços desempenhados pela instituição educacional e órgãos policiais para reduzir o número de acidentes na área. Portanto, apenas um esforço coordenado poderia garantir a eficiência das medidas adotadas.

Ainda que distante do nível ideal de coordenação entre os diversos órgãos públicos atuantes em questões relacionadas à *segurança pública*, pode-se citar, como exemplos positivos, o Programa "Bem-Me-Quer", desenvolvido pelo estado de São Paulo que objetiva o atendimento prioritário da vítima de violência sexual no âmbito policial, em hospitais, e órgãos de assistência social, jurídica e psicológica[261].

No mesmo sentido, indica-se a realização de convênios entre a Prefeitura do município de São Paulo e o Departamento de Trânsito Estadual - DETRAN, além de concessões realizadas a empresas privadas para melhorar o serviço de recolhimento de veículos apreendidos no município de São Paulo o qual tem facilitado a fiscalização e eventuais apreensões decorrentes de irregularidades praticadas por condutores nesta cidade[262] e pode contribuir para a redução de infrações penais previstas no Código de Trânsito Brasileiro ou na Lei do Meio Ambiente[263].

---

[261] O Programa "Bem-me-quer" resulta de parceria entre a Secretaria de Segurança Pública e a Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo que, por meio da coordenação das ações, implementadas a partir do ano de 2001, permite que vítimas de violência sexual, após o atendimento inicial da ocorrência pelas instituições policiais (atendimento imediato e formalização do procedimento na Delegacia de Polícia), sejam conduzidas até o Centro de Referência de Saúde da Mulher – Hospital Pérola Byington, onde estão instalados posto médico legal, serviço de assistência social. Em 2008, foram atendidas 2.330 vítimas de abuso sexual pelo programa. Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/03/09/materia.2009-03-09.2223583329/view>. Acesso em: 29.11.2009. O programa foi um dos premiados no 1º Prêmio Polícia Cidadã promovido pelo Instituto Sou da Paz em 2003 que tem por objetivo premiar ações realizadas por agentes da polícia militar, civil e técnico-científica, que resolveram problemas nas áreas de atendimento ao público, inteligência, policiamento orientado ao problema, perícia e juventude e mediação de conflitos. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/Home/tabid/819/EntryID/319/language/pt-BR/Default.aspx>. Acesso em: 29.11.2009.

[262] Antes da celebração dos convênios, os policiais encontravam dificuldade em apreender os veículos, não apenas por contratempos na condução do veículo até o pátio de recolhimento, mas principalmente por falta de vagas nos pátios do DETRAN. Após a implementação deste convênio, o número de apreensões de veículos subiu de 964 veículos no primeiro semestre de 2008 para 5.083 no segundo semestre de 2008 e 8047 no segundo semestre de 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,MUL1229794-5605,00.html>. Acesso em 29.11.2009. É comum, sempre que se fala em aumento da fiscalização de trânsito, denúncias sobre a "indústria da multa". A corrupção nesse sentido são fatos inegáveis na questão da regulamentação do trânsito em âmbito nacional, por tal motivo, na análise dos modelos de polícia para

O terceiro nível de cooperação estaria no envolvimento direto da polícia no controle de *serviços públicos* essenciais.

Considerando que a polícia está na linha de frente dos conflitos sociais, seus integrantes estariam em condição privilegiada para trazer informações que subsidiariam políticas públicas, apontando deficiências e sugerindo correções. Sobre este terceiro nível é imprescindível, porém, a concepção de que a polícia não deve avocar para si responsabilidades para as quais não está habilitada ou, principalmente, legitimada[264], sob pena de serem potencializados o risco de abusos. Neste momento é imprescindível a distinção conceitual entre ações relacionadas à *tranqüilidade pública* e à *segurança pública*, anteriormente exposta.

As informações e manifestações da polícia sobre outras políticas públicas devem ser entendidas como mais uma fonte para um correto diagnóstico de problemas e medidas adequadas em outras áreas que não se resumam à prevenção criminal. No âmbito do estado de São Paulo, atualmente, há um esforço em se propagar a confecção do "Relatório de indícios de infração administrativa" (RAIIA), por meio do qual o policial militar, deparando-se com um problema gerenciado por outro órgão público e que está contribuindo para perturbações da *ordem pública*, comunica seus superiores que providenciarão o encaminhamento das informações aos órgãos responsáveis pela questão.

Estes três níveis de cooperação entre as diversas agências públicas, identificados por Goldstein, auxiliam na abordagem interdisciplinar do tema.

Vê-se, assim, que o "dever" do Estado em prestar o serviço de *segurança pública*, nos termos do artigo 144 da Constituição Federal, é atribuído às instituições policiais federais e estaduais. A despeito das positivas e imprescindíveis medidas adotadas no âmbito da União, assim como a existência de órgãos policiais federais e a tendência de abordagem do problema em nível municipal, é fato que a maior parcela de responsabilidade recai sobre as

---

implementação de *políticas de segurança pública*, a participação decisória da comunidade é premissa imprescindível que objetiva justamente atenuar tais deficiências.

[263] O simples aumento da atividade policial não resulta, necessariamente, em melhora na área da segurança pública, o que será tratado neste trabalho posteriormente.

[264] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 118.

instituições policiais estaduais, em especial as policiais militares, em virtude de sua maior área de atuação (polícia ostensiva e preservação da *ordem pública*)[265].

Esta responsabilidade não significa que às instituições policiais são atribuídas competências para atuação em todas as frentes, visto que a complexidade inerente à dinâmica criminal impede que as atividades por elas desenvolvidas incidam sobre todos os fatores de risco ou criminógenos.

A responsabilidade das instituições policiais consistente no "dever" de prestação do serviço de *segurança pública* se concretiza no contínuo acompanhamento e diagnósticos referentes ao fenômeno criminal, objetiva e subjetivamente considerado, para adoção das medidas que lhes competem e o fomento de medidas que não estejam na sua esfera de atribuições.

De outro lado, a "responsabilidade de todos" reflete-se sobre os demais órgãos e setores do Poder Público que, mesmo não integrantes do sistema de *segurança pública*, deverão participar e trabalhar em conjunto com as instituições policiais ou na implementação de *políticas de segurança pública* que tenham por objetivo a melhoria da *segurança pública*, sem que seja prejudicado o desenvolvimento das funções para os quais foram concebidos originalmente.

1.5. Meios de mensuração

Além da problemática intrínseca ao conceito e a responsabilidade pela preservação da *segurança pública,* há que se destacar, ainda, as divergências quanto ao modo como esta deva ser mensurada.

A insuficiência dos dados criminais para tomadas de conclusões, as dificuldades inerentes à coleta destes dados e os problemas referentes à "cifra negra"[266], assim como os efeitos deletérios da divulgação - por vezes, irresponsável - de crimes pela mídia[267] são algumas das dificuldades para definir a real situação da *segurança pública* em um

[265] Esta constatação, como afirmado, influenciará o trabalho no que diz respeito à seleção dos modelos para implementação das *políticas de segurança pública* a serem analisadas no terceiro capítulo.

[266] Números de delitos que não são registrados nos órgãos oficiais.

[267] No mesmo sentido, Alberto Silva Franco assevera que "a posição privilegiada ocupada pelos meios de comunicação social, no contexto de um mundo considerado como uma aldeia global, permite a construção de imagens dramatizadas e distorcidas da realidade, capazes de difundir um sentimento generalizado de intranqüilidade e de impunidade." (Apud Janaina Conceição Paschoal. Segurança pública: poder e dever de todos. In: ILANUD (Org.). *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo, 2002, p. 72.)

determinado local, estado ou região. Apesar destas dificuldades, só será possível analisar a eficiência de uma medida no que diz respeito à *segurança pública* se forem estabelecidos critérios para sua mensuração[268].

Não se trata de eleger critérios estatísticos para simplesmente quantificar o problema e ignorar a complexidade das relações sociais que não podem ser traduzidas em puras regras matemáticas[269]. O objetivo é estabelecer parâmetros que auxiliem a compreensão destes fenômenos de modo que se possa testar hipóteses levantadas em nível teórico.

Nesta tarefa, um equívoco muito comum consiste em limitar o exame da eficiência das medidas destinadas a reduzir a *insegurança pública* à análise da produtividade policial, relacionando números de armas apreendidas, prisões efetuadas, inquéritos solucionados, etc.

Com a finalidade de bem equacionar este problema, David Bayley divide os indicadores de desempenho policial em diretos (resultados criminais obtidos) e indiretos (o que a polícia fez sem que necessariamente tenha ocorrido alteração no fenômeno criminal).

Túlio Kahn, de seu lado, ressalta que a distinção pode ser definida em termos de *outputs* (produtos) e *outcomes* (resultados). Desta forma, o número de apreensão de armas traduziria uma performance policial indireta ou *outputs* (produtos) e o acompanhamento do número de homicídios seria um exemplo de indicador de performance policial direta ou *outcomes* (resultados).[270]

Não há dúvidas de que a polícia deve controlar os seus indicadores indiretos, pois somente assim poderá gerir suas funções de modo a otimizar os recursos, entretanto, é importante ter em vista duas importantes observações.

Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que a diminuição de um indicador indireto não significa, necessariamente, a constatação de um resultado negativo. Nos últimos anos, apesar da manutenção dos patamares dos números de prisões efetuadas no estado de São

---

[268] A necessidade de apresentar um critério técnico para a questão da *segurança pública* também é ressaltada por João Gaspar Rodrigues que defende que as análises devem se basear mais em fatos do que na fantasia, funcionando o conhecimento científico como pedra angular de uma sociedade esclarecida. Somente assim poder-se-ia "rejeitar slogans, estereótipos, preconceitos e mitos" (João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 22).

[269] Idem, ibidem, p. 24.

[270] Coordenadoria de Análise e Planejamento. *Estatística de Criminalidade.* Manual de Interpretação. São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, 2005, p. 11.

Paulo, os números de apreensões de armas de fogo têm diminuído. Esta diminuição não deriva de qualquer deficiência da atividade policial, mas, provavelmente, decorre da redução do número de armas de fogo em circulação a partir da implementação do Estatuto do Desarmamento e de diversas medidas a ele subjacentes que visaram diminuir o número de armas de fogo em circulação.

A segunda observação diz respeito à missão atribuída às instituições policiais, que, embora efetuem prisões e apurem crimes, têm como finalidade última a prevenção criminal, ou seja, a redução da prática de crimes e a percepção deste fenômeno por parte da sociedade.

Desta forma, apesar da importância do acompanhamento dos indicadores indiretos ou de *outputs* (produtos – o que a polícia fez), estes devem ser utilizados de modo instrumental em relação aos indicadores diretos ou *outcomes* (resultados – o que a polícia conseguiu em termos de redução de delitos ou do medo de delitos)

Neste sentido, em vista do conceito definido de *segurança pública* como o estado não delitual, objetiva e subjetivamente considerado, o meio mais comum de aferir-se seu nível é o levantamento de índices criminais oficiais, ou seja, do número dos crimes registrados pela polícia.

Apesar de ser um importante instrumento de mensuração, ele só será útil e transmitirá informações relevantes se respeitadas suas limitações. Inicialmente, deve-se ressaltar que estes números são antes um retrato do processo social de notificação de crimes, podendo não retratar fielmente o universo de crimes cometidos em um determinado local[271].

Como lembra Túlio Kahn, para que um crime faça parte das estatísticas oficiais são necessárias três etapas sucessivas: o crime deve ser detectado pela vítima ou testemunhas, notificado às autoridades policiais e, por fim, registrado no boletim de ocorrência. Os crimes que não chegam a esta última fase, ou seja, que não são registrados, formam a chamada "cifra negra" que só poderão ser estimados por outros instrumentos, como, por exemplo, as pesquisas de vitimização.

Através das pesquisas de vitimização é possível identificar as taxas de subnotificação das ocorrências, as razões para a subnotificação e conseqüentes estratégias

[271] Coordenadoria de Análise e Planejamento. *Estatística de Criminalidade.* Manual de Interpretação. São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, 2005.p. 4.

que ajudem na correção do problema[272]. Pesquisas de vitimização realizadas no Brasil sugerem que, em média, os organismos policiais registram apenas um terço dos crimes ocorridos, percentual que varia de acordo com o delito.[273] Na média de 20 países pesquisados pelo *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute* (UNICRI), entre 1988 e 1992, levando em conta 10 diferentes tipos de crimes, cerca de 51% deixaram de ser comunicados à polícia, variando o percentual em função do tipo de delito[274]. O fenômeno da subnotificação, ainda que possa variar em percentuais, de país para país, é algo que atinge a todos, assim como os erros de coleta, digitação, processamento e todos os possíveis equívocos que são cometidos na transformação do dado em informação[275].

Outro ponto a ser considerado é que um aumento no número de crimes notificados pode decorrer da diminuição desta taxa de subnotificação. Assim, se a polícia de alguma forma ganha mais credibilidade ou facilita os registros policiais, o número de crimes registrados poderá aumentar sem que se tenha um real aumento do fenômeno criminal. Medidas como a criação da Delegacia da Mulher ou Participativa, fortalecimento do policiamento comunitário, possibilidade de registro da ocorrência pela *internet* ou termos circunstanciados preenchidos pela Polícia Militar, podem implicar em incentivo à notificação do crime, sem que haja necessariamente qualquer relação com variações criminais reais.

Também relacionado com a diminuição da taxa de subnotificação, mas agora sob uma perspectiva de incremento da atividade policial, deve-se ter em mente que a partir do momento em que as instituições policiais passam a focar seus esforços para uma determinada espécie de conduta infracional, em grande parte dos casos, os registros tendem a aumentar quando, na realidade, as condutas podem até estar diminuindo.

Por exemplo, imagine-se um local notoriamente conhecido como ponto de "tráfico de drogas" em que há cerca de cinco anos as instituições policiais não envidam esforços para coibir as condutas ali praticadas. Tendo em vista que o tráfico de entorpecentes possui altas taxas de subnotificação, a partir do momento em que as instituições policiais passam

---

[272] Instituto de Segurança Pública. *Relatório Final da Pesquisa de condições de vida e vitimização*: 2007. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2009, p. 2.

[273] Coordenadoria de Análise e Planejamento. Op. cit., loc. cit.

[274] Idem, ibidem, p. 9.

[275] Túlio Kahn. O Fetiche das estatísticas criminais. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 19 fev. 2005. Disponível em: <http://www.eagora.org.br/arquivo/O-fetiche-das-estatsticas-criminais/>. Acesso em: 29.11.2009.

a realizar operações e apreensões naquela região, índices anuais que se aproximavam de zero podem apresentar crescimento percentual na ordem de milhares. E isto não significa que os delitos aumentaram, pois, normalmente, o oposto deverá ser verificado.

Inúmeros outros fatores devem ser observados na análise dos dados criminais. A Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo ressalta que se deve atentar para o fenômeno da sazonalidade[276], características das unidades de análise[277], escolha do período de base de comparação[278], cálculos de porcentagens e taxas com bases muito pequenas[279], identificação de tendências[280], estabelecimentos de "taxas" de crimes, tais como taxa por cem mil habitantes[281] ou ainda taxa de furto e roubo de veículos pela frota existente, população flutuante e pendular da região, além de diferenças entre estatísticas de outros órgãos tais como os de justiça criminal[282] ou de saúde[283].

Estes cuidados visam atenuar as limitações inerentes aos registros oficiais de delitos.

Outro ponto interessante ainda no que diz respeito às taxas de delitos reside na construção de indicadores criminais. O surgimento dos indicadores sociais, que se

---

[276] Alguns crimes apresentam drástica variação no transcurso dos meses do ano, por exemplo, delitos relacionados à atividade escolar irão decrescer em período de férias escolares. Deve-se, por isso, para uma comparação mais apurada, analisar períodos semelhantes, por exemplo, julho de 2009 e julho de 2008, primeiro trimestre de 2007 e primeiro trimestre de 2008.

[277] Comparando-se bairros com bairros, cidades com cidades, estados com estados e, assim por diante, atentando-se, ainda, para as peculiaridades sejam semelhantes, vez que não é muito produtivo, por exemplo, comparar um distrito central e um distrito localizado nos extremos do município, por exemplo.

[278] A partir da seleção dos períodos a serem comparados, pode-se escolher resultados positivos ou negativos intencionalmente. Sendo, assim, deve-se evitar utilizar períodos atípicos ou muitos distantes entre si para serem comparados.

[279] Embora não seja obrigatória, a regra de etiqueta estatística recomenda (i) cautela no cálculo percentual (literalmente, por cento), se a base for inferior a 100 casos e (ii) precaução redobrada com números absolutos inferiores a 30, pois quanto maior a base, menores as oscilações e vice-versa. (Coordenadoria de Análise e Planejamento. *Estatística de Criminalidade.* Manual de Interpretação. São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, 2005, p. 8.). No caso de São Paulo, temos o "sonho do estatístico e o pesadelo do cidadão": mesmo para as categorias com altos índices de subnotificação, há um volume mensal suficiente de registros, o que reduz a possibilidade de estarmos tratando com fenômenos episódicos, não sistemáticos. Um estudo de vitimização realizado em São Paulo pelo Instituto Futuro Brasil (IFB), entre janeiro e maio de 2003, com uma amostra de 5.000 pessoas entre 16 e 70 anos, demonstra que, na maioria dos casos, a menor incidência de registro em algumas categorias decorre de subnotificação (68% em média) (Örjan Olsén, *et al*. Desemprego, rendimentos e crime: um estudo no município de São Paulo". *Estudos Criminológicos.* São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, n.2, 2004, p. 9).

[280] Quanto maior o número de observações consecutivas na mesma direção, maior a certeza de que se está realmente diante de uma tendência (Coordenadoria de Análise e Planejamento. op. cit., loc. cit.)

[281] A finalidade da taxa por 100 mil é permitir a comparabilidade entre locais com diferentes tamanhos de população e neutralizar o crescimento populacional, permitindo a comparação a médio e longo prazo. (Idem, ibidem, p. 19.)

[282] Que se preocupa com a responsabilização penal e se limita pela classificação jurídica do crime.

[283] Que elabora seus registros pelo local de residência da vítima.

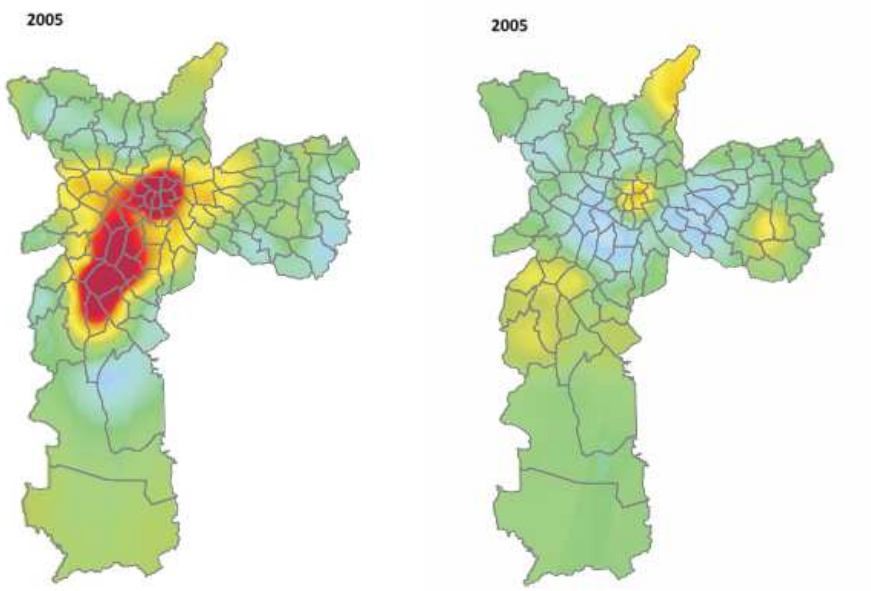
relacionam com o processo de expansão das atividades do setor público, tem por objetivo reduzir a margem de incerteza que gira ao redor de qualquer decisão, de modo a prever-se a evolução futura dos fatos e avaliar-se a eficiência das medidas postas em prática para contornar os fenômenos por eles mensurados. Os indicadores são largamente utilizados no meio econômico (custo de vida, índices de variações das bolsas de valores, de desemprego, etc.) e assim também passou a ocorrer no âmbito da *segurança pública* ("Index of Crime" – *Federal Bureau of Investigation* - FBI, "Crimes Violentos Letais contra a Pessoa" - Ministério da Justiça, "Crimes Violentos" - Fundação Seade).[284]

Uma das funções dos indicadores é identificar as variações de modalidades de crimes cuja natureza possui algum ponto convergente (contra o patrimônio, vida, honra, violentos, sexuais etc.) de modo a diferenciar as ações a serem implementadas em cada região ou espaço de tempo. Esta leitura intermediária entre o indicador "Total de delitos" (que abrangeria todos os crimes cometidos) e os crimes unicamente considerados (homicídio doloso, homicídio culposo, roubo, furto) auxilia a compreensão do fenômeno criminal. Nenhum dos métodos é melhor ou pior que o outro, cada um enfatiza uma perspectiva do fenômeno. Partindo-se da premissa de que nenhum deles dá conta da "realidade do crime" o ideal é utilizar várias metodologias e fontes de informação[285].

Por fim, é importante a consciência de que os delitos manifestam-se de modo distinto conforme se enfoca o critério territorial. Assim como as condicionantes criminais são complexas, intersetoriais e derivadas de inúmeros fatores tais como as variações sócio-econômicas e culturais, que se alteram também a depender das regiões de uma determinada área, a natureza dos crimes praticados também varia, a depender das diferenças territoriais. A fim de melhor visualizar esta característica, observem-se os mapas que indicam os riscos de ocorrências criminais no município de São Paulo no ano de 2005. Os riscos são maiores nas áreas vermelhas e são reduzidos a partir da transição das cores amarela, verde e azul. No primeiro mapa têm-se o riscos referentes a roubos consumados, no segundo refere-se a homicídios dolosos.

[284] Coordenadoria de Análise e Planejamento. *Estatística de Criminalidade.* Manual de Interpretação. São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, 2005, p. 12.
[285] Idem, ibidem, p. 13.

MAPA 1 – Roubos e homicídios dolosos no município de São Paulo[286]



Nos mapas acima é notório que a naturezas dos delitos cometidos variam de acordo com a região analisada. Se fosse realizada uma agregação de crimes dolosos contra a vida e crimes contra o patrimônio, o quadro seria próximo do acima apresentado.

Adotando-se estes cuidados e contextualizando os registros criminais no fenômeno criminal, deles podem-se extrair importantes informações e em alguns casos até mesmo uma proximidade muito grande com a realidade, a depender, principalmente, da espécie de delito[287].

Em alguns estados, a exemplo de São Paulo, a preocupação com a qualidade da coleta de dados estatísticos foi impulsionada a partir do início dos anos 90[288]. A importância destes registros não apenas no âmbito local, mas em nível federal, motivou, inclusive, a criação do já citado Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC) que teve como principal objetivo garantir a produção

[286] Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento. *Olhar São Paulo*: Violência e Criminalidade. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em <http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/mm/criminalidade/>. Acesso em 29.11.2009.

[287] Os crimes de homicídios, roubo e furto de veículos, por exemplo, possuem taxa de subnotificação bem menores que os crimes de furto e roubo à transeunte.

[288] A partir de normatizações no estado de São Paulo de 1993 em diante sobre coleta de dados estatísticos: Resolução SSP nº 202/1993; Lei 9155/1995; Resolução SSP nº 150/1995, Resolução SSP nº 516/2000, Resolução SSP nº 21305/2001, Resolução SSP nº 160/2001 (Sistema Estadual de Coleta de Estatística) e Resolução SSP nº 462/2001.

contínua de subsídios à Secretaria Nacional de Segurança Pública na execução e gestão do Sistema Único de Segurança Pública.

Em virtude da história do sistema policial brasileiro que foi marcada por oscilações entre autonomia estadual e controle federal das polícias, a gestão das ações e *políticas de segurança pública* no Brasil caracterizou-se pela ausência de mecanismos institucionais de incentivo à cooperação e articulação sistêmica entre os órgãos de *segurança pública*. Como conseqüência tem-se, ainda, uma despadronização entre os registros realizados por cada ente federativo, o que dificulta as análises realizadas no âmbito nacional, especialmente para definição de políticas amplas. O SINESPJC tenta resolver esta deficiência.

Este é o atual quadro no que diz respeito aos registros oficiais de delitos, importante meio de mensuração dos índices criminais e, por conseqüência, da *segurança pública*. Porém, como afirmado, tais registros caracterizam-se como um dos instrumentos usualmente utilizados, mas não o único.

Um segundo método muito utilizado no âmbito internacional, ainda em fase de consolidação no Brasil, são as pesquisas de vitimização. As pesquisas de vitimização têm por função identificar, além dos aspectos objetivamente quantificáveis a partir dos registros das ocorrências criminais, os aspectos subjetivos presentes no chamado sentimento de insegurança da população. Tais pesquisas se consubstanciam em um instrumento valioso para: (i) medir o crime; (ii) estimar com maior precisão o perfil das vítimas e o impacto do fato delituoso na vida dos indivíduos; e (iii) o relacionamento da sociedade com as instituições responsáveis pela prestação do serviço de *segurança pública*[289].

Segundo levantamento realizado pelo Instituto de Segurança Pública, até 2007, as pesquisas de vitimização realizadas no Brasil foram as seguintes:

TABELA 1 – Pesquisas de vitimização realizadas no Brasil até 2007[290]

[289] Instituto de Segurança Pública. *Relatório Final da Pesquisa de condições de vida e vitimização*: 2007. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2009, p. 2 e 13.

[290] Instituto de Segurança Pública. *Pesquisa de condições de vida e vitimização*: Relatório Final. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2009, p. 9.

Quadro1 – Pesquisas de Vitimização no Brasil				
Pesquisa	Ano	Abrangência	Período de Referência	Tamanho da Amostra
Pnad	1988	Brasil	1 ano	81.628 domicílios
Ilanud	1992-1996	Município do Rio de Janeiro	5 anos	1.000 entrevistados
	1997	Município de São Paulo	5 anos	2.400 entrevistados
Iser/PAHO	1996	Município do Rio de Janeiro	5 anos	2.469 entrevistados
Iser/FGV	1996	Região Metropolitana do Rio de Janeiro	1 ano	1.126 entrevistados
O Povo e a PM	1997/1998	Distrito Federal		
Seade	1998	SP – Região Metropolitana e municípios com mais de 50.000 habitantes	1 ano	14.000 domicílios
USP	1999	Região Metropolitana de São Paulo	6 meses	1.000 entrevistados
ISER	2000	Baixada Fluminense (RJ)	1 ano	1.389 entrevistados
CDHP - IBGE	2001	Copacabana e Leme	1 ano	450 entrevistados
Módulo da PESB	2002	Brasil	Toda a Vida	2.460 entrevistados
Ilanud/FIA/USP	2002	São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife (municípios)	5 anos	2.800 entrevistados
ISP / Viva Rio	2002	Município do Rio de Janeiro	1 ano	765 entrevistados
CRISP	2002	Município de Belo Horizonte	1 ano e 5 anos	4.000 entrevistados
IFB	2003	Município de São Paulo	1 ano e 5 anos	5.000 entrevistados
GUTO - UNESP	2003	Município de Marília (SP)	Toda a vida	Não consta
Módulo do BH Area Survey	2003	Município de Belo Horizonte (MG)	1 ano	1.029 entrevistados
Marcos Rolim	2004	Alvorada (RS)	1 ano	500 domicílios
IBPS - PMV	2005	Rio de Janeiro	1 mês	1.100 entrevistados por telefone
SSP- NEPP- PR	2005	Curitiba e Foz do Iguaçu	1 ano e 5 anos	4.000 entrevistados
UERJ – NUPEVI	2005/2006	Município do Rio de Janeiro	Toda vida e 1 ano	4.000 entrevistados
CRISP	2006	Região Metropolitana de Belo Horizonte	1 ano e 5 anos	6.220 entrevistados
ISP	2006	Região Metropolitana do Rio de Janeiro	1 ano e 5 anos	5.000 entrevistados

Como salientado após o levantamento realizado pelo referido Instituto, no Brasil é difícil a comparação do fenômeno da vitimização no tempo e entre regiões, tendo em vista que grande parte das pesquisas realizadas não seguiu uma metodologia-padrão ou adotou sistemáticas distintas, diferentemente do que acontece atualmente em outros países do mundo.[291]

Como solução a este problema, o Instituto de Segurança Pública desenvolveu um projeto com o objetivo de construir uma metodologia e instrumentos de pesquisa cuja aplicação fosse possível em qualquer região brasileira e servisse de referência para a execução de outras pesquisas, permitindo a comparação temporal, interestadual e internacional.

[291] Estabelecendo-se um breve panorama das pesquisas de vitimização já realizadas no Brasil, é possível observar que, das 24 realizadas, poucas podem ser comparados. Entre essas, algumas empregaram a mesma metodologia, mas utilizaram diferentes questionários, além de existirem casos nos quais a abrangência geográfica considerada foi distinta, ou seja, algumas pesquisas foram representativas para os municípios, enquanto outras, para as regiões metropolitanas (Instituto de Segurança Pública. *Pesquisa de condições de vida e vitimização*: Relatório Final. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2009, p. 9).

A metodologia da pesquisa seguiu os parâmetros do *International Crime Victim Survey* (ICVS), que é um programa de padronização de metodologia de pesquisa de vitimização, desenvolvido pelo *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute* (UNICRI) em diversos países com o objetivo de compará-los sob este ponto de vista. Além disso, a metodologia sugerida pelo Instituto de Segurança Pública procurou considerar as particularidades regionais, além das diferenças entre as pesquisas de vitimização já realizadas no Brasil. [292]

Uma característica importante consiste na criação de uma ordenação das perguntas e divisão do questionário em blocos[293][294].

Desta forma, o questionário construído nesta metodologia, possibilita a flexibilização das perguntas de acordo com a região e finalidade abrangida pela pesquisa, sem que reste prejudicada a possibilidade de comparação entre as pesquisas.

A metodologia foi testada em uma pesquisa na região metropolitana do Rio de Janeiro visando mensurar a vitimização e as percepções dos indivíduos em relação à violência[295].

---

[292] Interessante destacar que, antes de adoção da metodologia, foram realizados *workshops* interdisciplinares com pesquisadores e pré-testes com os formulários utilizados que tiveram por objetivo adaptar a metodologia ao cenário brasileiro (Idem, ibidem, p. 9).

[293] Os tipos de delitos que configuram o bloco de vitimização nesta metodologia foram: (i) furto de veículos (carro, caminhonete, caminhão, moto e bicicleta); (ii) tentativa de furto de veículos (carro, caminhonete, caminhão, moto e bicicleta); (iii) furto de itens do carro; (iv) tentativa de furto de itens do carro; (v) arrombamento de casa; (vi) tentativa de arrombamento de casa; (vii) furto de algum outro bem; (viii) tentativa de furto de algum outro bem; (ix) roubo de veículos (carro, caminhonete, caminhão, moto e bicicleta); (x) tentativa de roubo de veículos (carro, caminhonete, caminhão, moto e bicicleta); (xi) roubo de itens de veículos; (xii) tentativa de roubo de itens de veículos; (xiii) roubo de casa; (xiv) tentativa de roubo de casa; (xv) roubo de algum outro bem; (xvi) tentativa de roubo de algum outro bem; (xvii) vandalismo em veículos (carro, caminhonete, caminhão, moto e bicicleta); (xviii) estelionato; (xix) agressões e ameaças; (xx) acidente de trânsito; e (xxi) ofensa sexual (Idem, ibidem, p. 31.).

[294] Os blocos resultantes desta divisão foram: 1. Identidade Social; 2. Hábitos e práticas; 3. Vizinhança; 4. Sentimento de Insegurança; 5.Avaliação de Segurança Pública; 6. Experiência com a Polícia; 7. Vitimização; e 8. Notificação à Polícia. Cada bloco possui uma seqüência de perguntas que não podem ser alteradas, sob pena de produzir viés na pesquisa como um todo. Ademais, a divisão proposta também auxiliaria a fluidez da entrevista, tanto pelo entrevistador como para o entrevistado (Instituto de Segurança Pública. *Pesquisas de Condições de Vida e Vitimização:* Relatório Final. Rio de Janeiro: 2007, p. 32). Apesar da seqüência das questões ser importante na metodologia da pesquisa, a divisão das perguntas em blocos objetivou, ainda, a diferenciação destes por grau de importância. Alguns são fundamentais – como os de Identidade Social ("embora obrigatório, possui questões que podem variar de acordo com o interesse de cada pesquisador"), Vitimização e Notificação à Polícia - e devem estar contidos em qualquer pesquisa de vitimização que adote a metodologia do projeto e outros são opcionais - como hábitos e práticas, vizinhança, experiência com a polícia, sentimento de insegurança (se utilizado deve conter perguntas básicas e avaliação da segurança pública, com algumas questões obrigatórias se utilizado).

[295] Instituto de Segurança Pública. *Pesquisa de condições de vida e vitimização*: Relatório Final. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2009. Disponível em: <http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp_imagens /Uploads/PesqCondVidaVitimizacao.pdf>. Acesso em: 29.11.2009.

Independente da conclusão definitiva sobre um padrão a ser adotado, é uma iniciativa que merece destaque, sendo importante a definição em âmbito nacional de um padrão que atenue os problemas decorrentes das incompatibilidades entre as pesquisas que impedem a comparação e sistematização dos dados.

Deste modo, os registros oficiais de delitos e as pesquisas de vitimização são importantes instrumentos para mensuração da *segurança pública* em uma determinada localidade. As pesquisas de vitimização têm por mérito, ainda, a coleta de informações a respeito do sentimento de *segurança pública*, ou seja, do aspecto subjetivo a respeito do objeto de estudo, tão importante quanto os índices criminais. Este sentimento é algo que os registros oficiais, por mais completos que sejam, não conseguirão captar.[296]

Estes são os dois modos indicados como principais meios de mensuração da *segurança pública*.

Como a prestação do serviço de *segurança pública*, conforme opção adotada neste trabalho, consiste em "dever" do Estado, ambos devem ser desenvolvidos e padronizados pelo próprio Poder Público ou por ele financiado, de modo a se permitir análise da questão, desde um distrito de um município até o âmbito nacional.

[296] "Sentimento de segurança e taxas de criminalidade, como muitas pesquisas já mostraram, não andam necessariamente juntas. O modo como as pessoas se informam sobre o crime, o tipo e a quantidade de crimes apresentados pelos meios de comunicação, o grau de confiança na polícia, o aspecto físico da comunidade e muitos outros fatores influenciam este sentimento, além das taxas de criminalidade. Dado este descolamento, tanto é possível o aumento da sensação de insegurança apesar do decréscimo das taxas de criminalidade quanto o fenômeno inverso: e, se a população sente-se insegura não obstante a diminuição dos índices de criminalidade estamos diante de um problema de segurança pública." (Túlio Kahn. Segurança Pública e trabalho policial no Brasil. *Estudos Criminológicos*. São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, n. 2, 2004, p. 78).

CAPÍTULO 2

MEIOS DE REDUÇÃO DA INSEGURANÇA PÚBLICA

2.1. Fatores de risco x abordagem local da segurança pública

O crime é um fenômeno social decorrente de causas múltiplas e complexas, não existindo o delito, mas diversas práticas delituosas que são associadas a dinâmicas sociais muito diferentes[297]. Não seria possível identificar apenas uma ou algumas causas para as diversas condutas definidas como infração penal por determinada sociedade.

Apesar da dificuldade, é imprescindível a constatação desta complexidade em qualquer estudo sobre *segurança pública*. Esta constatação tem por objetivo impedir que a atribuição do rótulo criminal produza, nos dizeres de Theodomiro Dias Neto, a homogeneização dos conflitos sociais, submetendo-os apenas à leitura penal e limitando a solução a reações punitivas por parte das instituições do sistema de justiça penal, aplicando-se "um método único de diagnose e tratamento para o conjunto dos sintomas e das enfermidades"[298].

2.1.1. Fatores de risco individuais e os controles informais

Os fatores criminógenos, que contribuem para as condutas definidas legalmente como delitos, são encontrados tanto no próprio indivíduo, quanto no meio social.

No que diz respeito aos fatores internos ao próprio indivíduo, Miguel Reale Júnior destaca que a capacidade de autocontrole é um dos meios que impedem a prática de um delito. Após identificar que os desejos fazem parte da natureza humana, o autor destaca que a não satisfação dos desejos, "diante da impossibilidade de alcance dos meios lícitos postos à disposição, é de ser aceita se houver por parte da pessoa autocontrole". Deste modo, a pessoa se omite da prática da "ação ilícita que tornaria possível a realização do

[297] Luiz Eduardo Soares. Segurança pública: presente e futuro, *Estudos Avançados*. São Paulo: ScieloBrazil, v. 20, n. 56, jan.-abr. 2006, p. 93.

[298] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 104.

desejo, conformando-se em não ter tudo que pretende imediatamente, para não imperar, na expressão de Forti, a ditadura do 'tutto e súbito'"[299].

Ainda sobre a influência da personalidade no cometimento de delitos, Marcos Rolim cita experimento realizado na Nova Zelândia que acompanhou 1.000 crianças desde os 3 até os 20 anos de idade. Durante sessões de teste, as personalidades das crianças foram classificadas pela observação do comportamento e a constatação de impulsividade e falta de atenção apareceram fortemente relacionadas a comportamentos agressivos, infrações auto-relatadas e condenações criminais no período de 18 a 20 anos[300].

O autocontrole, a impulsividade e a falta de atenção não são as únicas características individuais que podem contribuir para a prática de uma conduta criminosa ou, melhor dizendo, ilícita.

Desde já, vale ressaltar que esse tipo de estudo não tem como objetivo a classificação de uma pessoa como "criminosa" a partir de seus traços pessoais, a exemplo do que se buscou em algumas correntes da chamada "escola positiva". A constatação de que condicionantes internas à pessoa relacionam-se diretamente à prática de condutas ilícitas é importante para reconhecer a complexidade da questão atinente à *segurança pública*, impedindo-se simplificações quanto à resolução dos problemas.

Também são destacadas como importantes fatores relacionados à pratica de infrações penais as fragilidades dos meios de controle sociais informais que são exercidos especialmente pela família, escola, igreja e grupos sociais (vertentes sociológicas)[301].

No que diz respeito à família, Marcos Rolim cita três estudos que demonstram a relação entre desestrutura familiar e crimes.

Em Nova Iorque, um projeto assegurou a um grupo de 400 mulheres grávidas, visitas residenciais de enfermeiras durante a gravidez e os dois primeiros anos após o nascimento. Nestas visitas, eram oferecidos conselhos para os cuidados pré e pós-natal. Com a comparação dos resultados por meio de um grupo de controle de mulheres que não receberam os mesmos cuidados, constatou-se que nos lares visitados, em dois anos, foram relatados 4% de casos de abuso ou negligência contra 19% no grupo de controle. Em

[299] Miguel Reale Júnior. *Instituições de Direito Penal*: Parte Geral. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 8. vol. I.
[300] Marcos Rolim. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: policiamento e segurança pública no século XXI. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, p. 117.
[301] Miguel Reale Júnior. Op. cit., p. 3-134.

acompanhamento realizado 15 anos após o programa, verificou-se um número menor de prisões entre filhos e mães que receberam os cuidados do que aqueles que integravam o grupo de controle[302].

O segundo estudo, trata-se de acompanhamento feito com 700 crianças em Nottingham, com idade entre 7 e 11 anos, no qual se constatou que, entre aquelas que já haviam praticado alguma infração, 40% já haviam sido espancadas, ao passo que apenas 14% de casos de espancamento entre os que não haviam praticado qualquer infração[303].

O último estudo é oriundo de Glasgow, Escócia, onde foi realizada uma pesquisa com 1.349 garotos que haviam deixado a escola aos 14 anos, tendo se verificado que dentre esses 12% haviam sido condenados até os 18 anos. A análise mais pormenorizada dos dados confirmou que para esse grupo de garotos, 9% deles não possuíam qualquer membro da família condenado;15% possuíam caso de condenação anterior na família, 30% possuíam dois familiares condenados e 44% possuíam três ou mais familiares nessas condições[304].

No âmbito nacional, Gabriel Chequer Hartung e Samuel Pessoa[305] analisaram o aumento da escalada de crimes violentos e crimes contra o patrimônio nas cidades do estado de São Paulo no período compreendido entre os anos de 1980 e 2000 e identificaram que a taxa de fecundidade, porcentagem de mães adolescentes e porcentagem de crianças criadas sem o pai (biológico ou não) são fatores relevantes para explicar as variações observadas.

No que diz respeito à relação entre deficiências na educação escolar e práticas criminosas, Marcos Rolim também apresenta estudos realizados no exterior, que comprovam a contribuição de problemas relacionados ao ensino, especialmente por conta da evasão escolar, à questão criminal[306].

Neste sentido, uma das hipóteses apresentadas pela Secretaria de Segurança Pública como contribuição para queda da criminalidade em São Paulo é o fato das matrículas no ensino médio na cidade de São Paulo terem apresentado crescimento até o ano 2000,

[302] Marcos Rolim. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: policiamento e segurança pública no século XXI. 2 ed. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2009, p. 120-121.
[303] Idem, ibidem, p. 127.
[304] Idem, ibidem, p. 123.
[305] Gabriel Chequer Hartung e Samuel Pessoa. Fatores demográficos como determinantes da criminalidade. 2008. Disponível em: <http://virtualbib.fgv.br/dspace/handle/10438/2722>. Acesso em 22.11.2009.
[306] Marcos Rolim. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: policiamento e segurança pública no século XXI. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, p. 130-136.

estabilizando-se desde então. As matrículas nas escolas públicas que oferecem aulas para jovens e adultos também apresentaram linha ascendente de crescimento pelo menos desde o final dos anos 90 até 2003. Essa maior presença de estudantes nas escolas, segundo a secretaria, poderia, de alguma forma, estar influenciando na redução de alguns crimes, sobretudo o homicídio, que se concentra na população na faixa etária dos jovens[307].

A importância do nível de escolaridade quanto à probabilidade de envolvimento em infrações penais é comprovada na maioria dos censos penitenciários que demonstram a grande quantidade de encarcerados sem a conclusão do ensino fundamental. Logicamente que fatores subjacentes à evasão escolar podem apresentar associações mais significativas com a prática de infrações e até mesmo condicionar o abandono dos estudos, porém, este é um dado importante a ser considerado na análise das condicionantes criminais.

Estas relações entre prática de infrações penais e aspectos individuais e decorrentes de deficiências nos controles informais é aqui mencionada, como já dito, no intuito de destacar a complexidade da questão, complexidade esta que deve ser levada em consideração quando da proposição de meios para redução de delitos. Contudo, o problema não se circunscreve a estes fatores.

2.1.2. Fatores de risco estruturais

Afora os problemas intimamente relacionados ao indivíduo e sua relação com a família e a escola, também é imprescindível a consciência de que fatores existentes ou inerentes à estrutura da sociedade inevitavelmente fomentam a prática infracional, exponencializando os fatores relativos ao aspecto pessoal.

Especificamente no que diz respeito à sociedade brasileira, é indiscutível a relação entre a expansão criminal e as atividades ligadas à criminalidade organizada. Nos dizeres de Luiz Fernando Soares, o tráfico de armas e drogas é a dinâmica criminal que mais cresce nas regiões metropolitanas brasileiras, articulando-se ao crime organizado, financiando a violência e expandindo-a em número e modalidades[308].

---

[307] Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo. Coordenadoria de Análise e Planejamento. *Estudos Criminológicos nº 4:* O Papel dos Municípios na Segurança Pública. São Paulo, 2005, p. 44.

[308] Luiz Eduardo Soares. Segurança pública: presente e futuro, *Estudos Avançados.* São Paulo, 2006, v. 20, n. 56, p. 92.

Apesar da diferenciação apresentada por Winfried Hassemer entre *criminalidade de massa* e *crime organizado*[309], é consensual que as redes organizadas subsidiam e impulsionam o crime no "varejo"[310].

Esta relação fica evidente a partir de dados constantes do Relatório Preliminar do Projeto "Mapeamento do comércio e tráfico ilegal de armas no Brasil"[311] no qual se estimou que a quantidade de armas de fogo em circulação no país seria de 17,6 milhões de armas, das quais 2 milhões estariam em posse do Estado (com as instituições responsáveis pela *segurança pública* e com Forças Armadas) e 15,5 milhões em mãos privadas. Dessas últimas, 5,4 milhões estão registradas (legais) e 10,1 milhões estariam em situação ilegal (não registradas). Entre as ilegais, em torno de 6 milhões estariam sendo utilizadas por criminosos e 4 milhões estariam em mãos de "cidadãos honestos", que não registraram suas armas[312].

A *criminalidade de massa*, em regra, utiliza-se de armas de fogo ilegais para a prática de crimes. Difícil afastar a hipótese de que as cerca de 10 milhões de armas de fogo em circulação ilegal no país ingressaram neste mercado informal por conta de redes organizadas de criminalidade que se utilizam deste comércio para a obtenção de lucros. Assim, tais dados ajudam demonstrar o fato de que a *criminalidade organizada* alimenta as práticas criminais no "varejo".

Neste mesmo sentido, outro levantamento realizado pela Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas relacionadas ao tráfico ilegal de armas analisou o total de armas apreendidas em território nacional e, embora tenha constatado que cerca de 80% das armas apreendidas foram fabricadas no Brasil[313], verificou que a maioria destas não foi adquirida legalmente.

---

[309] Winfried Hassemer. *Direito Penal*: Fundamentos, Estrutura, Política. Trad. Adriana Beckmam Meirelles... [et al.], Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008, p. 266-271.

[310] Câmara dos Deputados. *Relatório da Comissão Parlamentar de inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas*. Brasília, 2006, p. 191-209.

[311] Projeto conduzido pela OSCIP "Viva Comunidade", em parceria com a Subcomissão Especial de Armas e Munições da Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados.

[312] Ministério da Justiça. *Ranking dos Estados no controle de armas*: análise preliminar quantitativa e qualitativa dos dados sobre armas de fogo apreendidas no Brasil. Brasília, 2009, p. 10.

[313] Este percentual apresenta algumas variações conforme o estado analisado: 78% no Rio de Janeiro, 80% em São Paulo e 87% no Distrito Federal.

Do total de armas apreendidas em território nacional, 81% nunca possuíram registro[314], ou seja, não foram compradas regularmente e furtadas ou roubadas de seus proprietários legais, mas sim ingressaram no mercado ilegal por meio das atividades de organizações criminosas que operam com o tráfico ilegal de armas.

O fenômeno do crime organizado é ainda incrementado pelos reflexos da globalização sobre a criminalidade. Na visão de João Gaspar Rodrigues, tais efeitos, ou reflexos, propiciaram alterações tecnológicas e intensificação dos inter-relacionamentos comerciais e culturais. Em vista disso, existem ameaças emergentes tais como o terrorismo nacional, regional e internacional, os choques étnicos e religiosos, o genocídio, o crime organizado, a lavagem de ativos, o narcotráfico, o contrabando de armas, o tráfico de seres humanos, as manipulações genéticas, fluxos de imigração irregular, as armas de destruição em massa, a produção maciça de produtos perigosos, agressões ao meio ambiente e corrupção, além de delitos associados a novas tecnologias, como crimes cibernéticos.

Salienta ainda o autor que o maior problema reside no fato de que estas ameaças são praticadas por organizações criminosas que possuem como características a cambialidade, intimidação de vítimas e a disposição de múltiplos meios de disfarce e simulação[315]. Ademais, em muitas infrações, há vítimas indiretas ou difusas o que também dificulta a notícia dos delitos às autoridades.

Os efeitos da globalização sobre o crime organizado foi mapeado no já mencionado relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados. No documento, foram apresentados modos pelos quais, aproveitando-se das estruturas comerciais e das fragilidades de controle das fronteiras do País, são contrabandeadas armas de fogo para o território nacional via fronteira com países limítrofes[316]. Abaixo, transcreve-se o mapa elaborado pela comissão para melhor exemplificar a dinâmica:

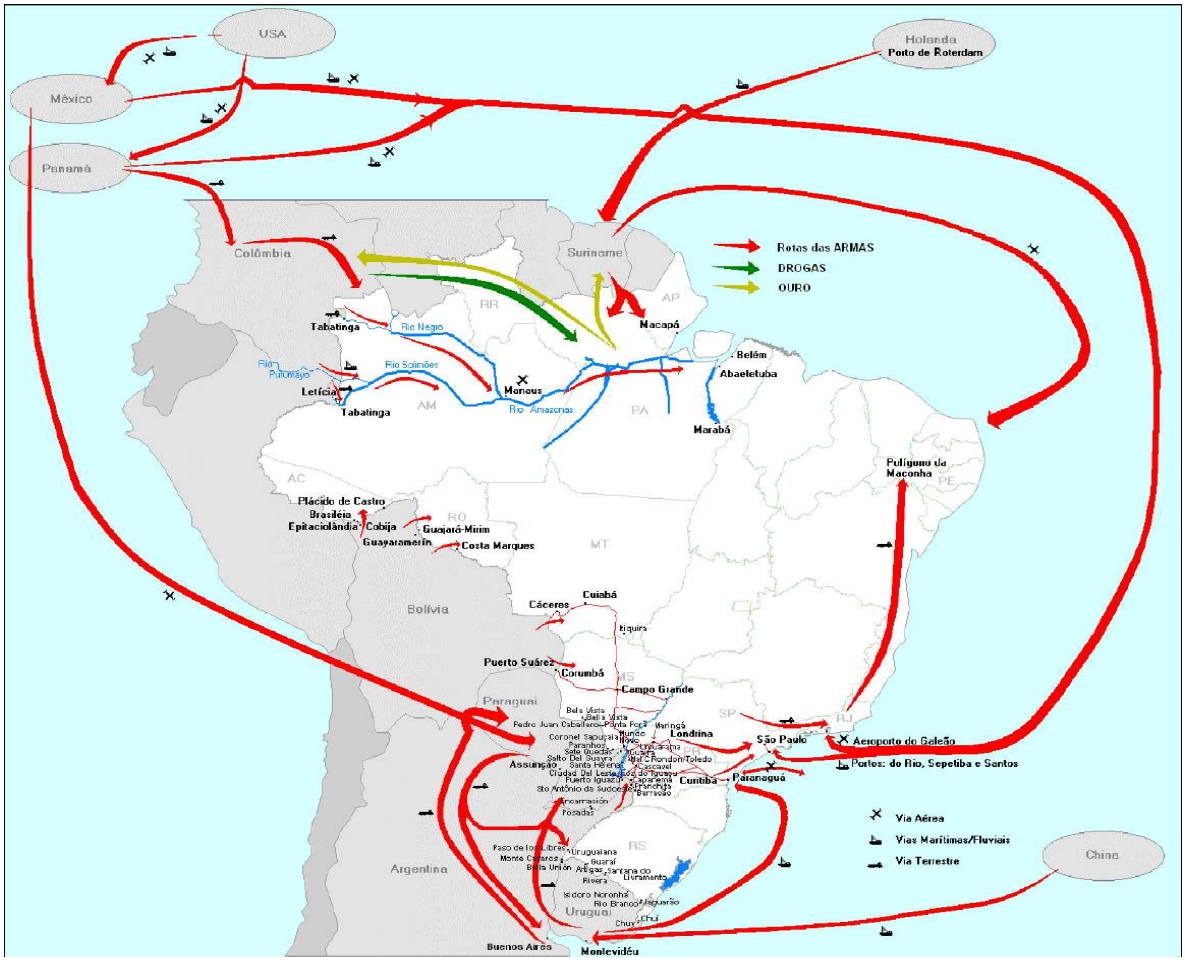
---

[314] Câmara dos Deputados. *Relatório da Comissão Parlamentar de inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas*. Brasília, 2006, p. 55-117 e 455.

[315] João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 55 a 60.

[316] Câmara dos Deputados. Op. cit., p. 55-117.

MAPA 2 – Contrabando de armas no Brasil[317]



Além da criminalidade organizada, inúmeros outros problemas estruturais contribuem para os atuais níveis de insegurança vivenciados pela sociedade brasileira. Dentre outros, pode-se citar a corrupção de agentes públicos, ineficiência do sistema de persecução penal que gera impunidade e a caótica situação do sistema penitenciário.

Estas deficiências estruturais são consideradas como não desejáveis pela sociedade. Todavia, existem, ainda, estudos que demonstram que características que podem ser classificadas como naturais a determinado corpo social também podem explicar variações nos números de delitos.

João Manoel Pinho de Mello e Alexandre Schneider, ao analisarem os homicídios ocorridos no estado de São Paulo entre os anos de 1991 e 2005, comparativamente com as variações da população jovem neste período, concluem que as estimativas mais

[317] Câmara dos Deputados. *Relatório da Comissão Parlamentar de inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas*. Brasília, 2006, p. 398.

conservadoras mostram que as alterações na estrutura etária da população respondem por, aproximadamente, 50% da variação dos homicídios ocorridas neste espaço temporal[318].

Todos estes são exemplos de fatores criminógenos verificáveis, em maior ou menor medida, na estrutura social contemporânea. Afora estes exemplos há ainda outro, consistente no nível de desigualdade social, freqüentemente citado em diversas explicações para o problema da criminalidade. Este desnível existente no território brasileiro, principalmente no que diz respeito às condições sócio-econômicas, é sempre apontado como uma das principais causas das práticas delituosas, especialmente às que têm por objeto bens patrimoniais.

O nível de desigualdade de rendimentos, consoante Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apresentou melhora nos últimos anos. Comparando-se os dados referentes ao período compreendido entre 2004 e 2007, é possível identificar sucessivas reduções no índice GINI[319] no país (0,547, em 2004; 0,543, em 2005; 0,540, em 2006; e 0,528 em 2007)[320]. A despeito deste quadro relativamente positivo, o índice de desigualdade, ainda, continua alto e revela um dado da estrutura social brasileira que reflete sensivelmente na questão da *segurança pública:* assim como a *criminalidade organizada* exponencializa as condições para o crescimento da *criminalidade de massa*, a desigualdade sócio-econômica alavanca inúmeros outros fatores criminógenos, como por exemplo, os ligados a fatores pessoais e

[318] Os autores identificaram que entre 1991 e 2000, quando os homicídios subiram 63,2%, a região metropolitana de São Paulo ganhou 216.000 jovens entre 15 e 24 anos de idade, um acréscimo de 15,3%, em relação ao crescimento de apenas 11,6% para a população total. Em compensação, no período entre 2000 e 2005, quando os homicídios decresceram significativamente, a mesma região perdeu 60.000 jovens, enquanto a população aumentou 6,6%. A verificação também foi feita nos demais municípios do estado com população acima de 50.000 habitantes e mostrou resultados semelhantes, o que reforça, segundo o estudo, a hipótese de que a diminuição do número de homicídios decorre da alteração demográfica muito mais do que os programas de policiamento, implementação da "Lei Seca", criação de guardas municipais e disque-denúncia que só começaram a surtir efeitos a partir de 2001-2004 e em apenas uma parte das cidades do estado, sendo que a tendência de queda dos homicídios iniciou-se em 2000, na maioria dos municípios paulistas (João Manoel de Pinho Mello e Alexandre Schneider. Mudança Demográfica e a Dinâmica dos Homicídios em São Paulo, *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação SEADE, vol. 21, n.1, 2008, p 19-30).

[319] O Coeficiente de GINI é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, e publicada no documento *"Variabilità e mutabilità"* (italiano: *"variabilidade e mutabilidade"*), em 1912. É comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda mas pode ser usada para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). O índice de GINI é o coeficiente expresso em pontos percentuais (é igual ao coeficiente multiplicado por 100)

[320] Fátima Madalena de Campos Lico. *Juventude, violência e ação coletiva*, 2009. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, p. 29.

decorrentes das fragilidades do sistema informais de controle social que acabam por gerar efeito no mesmo sentido.

Um exemplo desta relação pode ser extraído dos dados acerca do trabalho infantil ilegal no Brasil que se relaciona diretamente com o baixo nível de renda familiar e a evasão escolar. Se a baixa escolaridade é considerada um fator criminógeno, não há dúvidas que a persistência do trabalho infantil contribui consideravelmente para os déficits em educação das crianças brasileiras. Além da própria ilegalidade do trabalho infantil, este, em regra, afasta a criança da escola, contribuindo para a inexistência ou abandono dos estudos.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada em 2008, há uma tendência de decréscimo no número de crianças[321] e adolescentes[322] na faixa etária de 5 a 13 anos que exercem uma ocupação (ilegal) se considerados os anos de 2006 (1.405.000)[323], 2007 (1.229.000) e 2008 (993.000) [324]. Entretanto, o número neste último ano foi ainda bastante elevado: 993 mil crianças e adolescentes nesta situação, o que não pode ser desconsiderado em qualquer análise sobre fatores criminógenos no Brasil. Sem dúvidas este número relaciona-se com os baixos rendimentos auferidos pelas famílias a que pertencem tais crianças e adolescentes.

A eventual influência da desigualdade sócio-econômica nos índices criminais, também foi objeto de estudo realizado através de convênio entre o UNIEMP (Fórum Permanente Universidade Empresa) e a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, em que foi analisada a relação entre desemprego, rendimentos e crimes no município de São Paulo no período compreendido entre os meses de novembro a outubro dos anos de 2000 e 2003[325].

O estudo demonstrou que as tendências de desemprego e renda da população são um dos fatores, mas não o único, que contribuem para um aumento nos níveis de ocorrências criminais registradas através de Boletins de Ocorrências.

---

[321] Faixa etária de zero a doze anos incompletos. Artigo 2º da Lei 8.069/1990 – ECA.

[322] Faixa etária de doze a dezoito anos incompletos. Artigo 2º Lei 8.069/1990 – ECA.

[323] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*: síntese dos indicadores de 2007. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/sintese/tab4_29.pdf>. Acesso em: 07.11.2009.

[324] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*: síntese dos indicadores de 2007. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/sintese/tab4_24.pdf>. Acesso em: 07.11.2009.

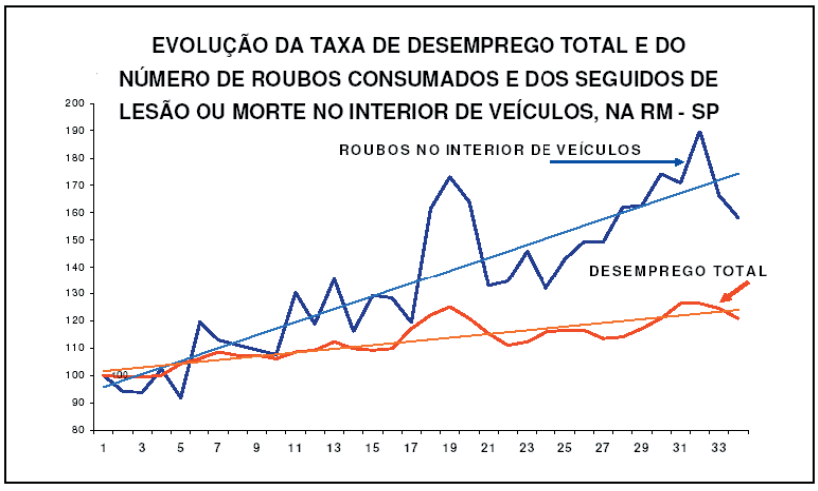
[325] Örjan Olsén *et al*. Desemprego, rendimentos e crime: um estudo no município de São Paulo. *Estudos Criminológicos*. São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, n. 2, 2004, p.1-30.

Dentre as conclusões[326], foram identificadas associações significantes entre: (i) aumento do desemprego e o crescimento no registro de crimes maior potencial ofensivo, como roubos e outros, que colocam em contato direto o autor e a vítima, com risco para os dois; (ii) a queda de rendimentos médios trimestrais reais e o aumento do registro de crimes de menor potencial ofensivo e menor contato entre vítima e autor, como os furtos; e (iii) o aumento do registro de crimes de maior potencial ofensivo e as taxas de desemprego dos segmentos mais jovens do que para os segmentos mais velhos.

Além disso, foram identificadas evidências de que parte dos que optam por uma atividade criminal durante um período mais longo de recessão não a abandonam quando a situação melhora, levando a níveis progressivamente mais elevados de crime. Isso acontece principalmente com os mais jovens, com níveis de escolaridade e renda mais baixos.

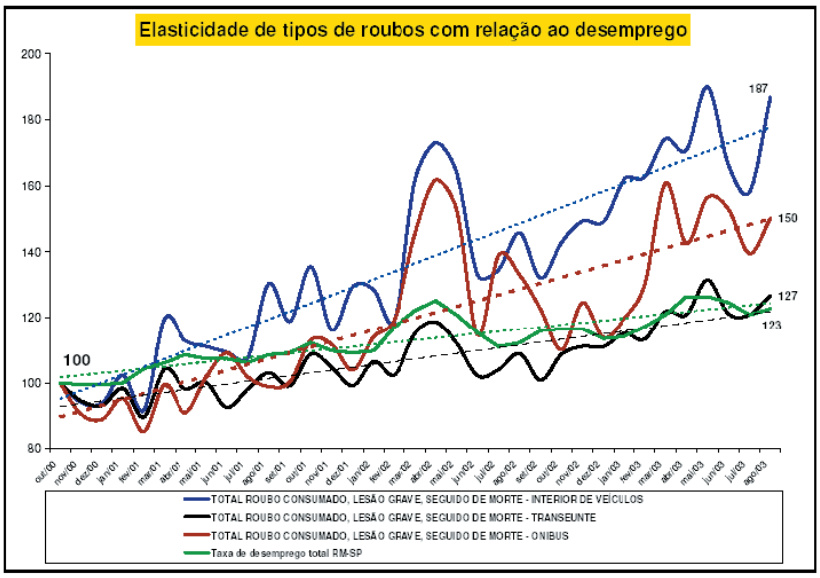
Alguns gráficos apresentados no estudo ilustram esta relação e auxiliam na sua compreensão estudo:

GRÁFICO 1 – Evolução da taxa de desemprego total e do número de roubos consumados e dos seguidos de lesão ou morte no interior de veículos na região metropolitana de São Paulo



[326] Örjan Olsén, *et al*. Desemprego, rendimentos e crime: um estudo no município de São Paulo. *Estudos Criminológicos*. São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, n.2, 2004, p. 29.

GRÁFICO 2 – Elasticidade de tipos de roubos com relação ao desemprego



Outra demonstração da relação sócio econômica e crimes é dada por Túlio Kahn que analisou os delitos de homicídio no município de São Paulo ocorridos entre os anos de 1996 e 1999 e verificou que as distribuições pelos bairros indicam claramente que alguns concentram grande parte das mortes por homicídios.

Ao buscar explicações para tal fenômeno identificou diversas hipóteses, todavia, utilizando o procedimento estatístico chamado análise de regressão e colocando o nível sócio-econômico do bairro como variável "previsora" dos homicídios, afirmou ser possível explicar cerca de 45% das variações nos homicídios entre os bairros. Ainda que, em alguns casos, quando colocada a hipótese identificada em comparação com a variação real no período fossem constatadas exceções à previsão, a análise conjunta dos 96 bairros comprovou a relação entre nível sócio-econômico e homicídios.[327]

Evidente, portanto, que desigualdades sócio- SE relacionam diretamente com a atual situação de *insegurança pública*. A relação entre delitos e diferenças sociais encontra raízes em explicações que vão, desde o processo de urbanização, crescimento vertiginoso da densidade demográfica em áreas carentes de serviços públicos e emprego, incapazes de acolher esta população em condições adequadas, até a transformação sócio-cultural de

[327] Túlio Kahn. *Cidades Blindadas*: ensaios de criminologia. São Paulo: Sicurezza, 2002, p. 98-101.

parte da sociedade, que vê no crime uma opção atrativa de conviver no mundo competitivo[328].

Estas diferenças são abordadas por diversas perspectivas[329], sendo muito comum que as análises acabem por desaguar na idéia de que grande parte dos crimes violentos e crimes contra o patrimônio, que são os que mais afligem a sociedade, decorram quase que, unicamente, da exclusão econômica.

João Gaspar Rodrigues destaca que muitos indivíduos que se sentem excluídos da ordem vigente e incapazes de mudar o *status quo* por meio de instituições formais, em meio ao paradoxo de uma cultura que manda consumir e uma realidade que os proíbem de tudo fazer, buscam outras formas de inserção, dentre elas, a prática criminosa. A partir daí, segundo ele, o uso da força seria utilizado como forma de resposta à incapacidade do estado em atender às demandas sociais, realização e efetivação da justiça e enfrentar a desigualdade da hierarquia social[330].

Nos dizeres de João Henrique Martins, esta abordagem sociológica do fenômeno criminal é defendida e difundida pela moderna literatura da sociologia da violência de tradição marxista, em especial na América Latina, estando amparada na criminologia crítica. Nesta visão, o crime passa a ser um subitem da simbiose entre a violência produzida pelo desenvolvimento econômico capitalista e pela utilização do sistema de justiça criminal para conter as resistências individuais ou coletivas ao modelo, com ênfase na repressão em detrimento da prevenção (controle informal)[331].

No Brasil, Sérgio Adorno, Angelina Peralva e Paulo Sérgio Pinheiro podem ser citados como integrantes da corrente que se filia a essa perspectiva e interpreta as

---

[328] Andréa Belfort. Caminhos para o controle da violência. In: *Visão Estratégica do Espírito Santo 2025*: Benchmarking Internacional e com outras unidades da Federação. Atividade 10. Espírito Santo: Governo do Estado do Espírito Santo, 2006. p. 205-257.

[329] Marília Cecília de Souza Minayo. Condicionantes Multifatoriais da violência e da qualidade de vida, *Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais.* Rio de Janeiro: UniSESI, n. 5, fev. 2006, p. 21-5. No mesmo sentido, Marco Akerman Aylene Bousquat. Mapas de risco de violência, *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, v. 13, n. 4, out.-dez. 1999, p. 115. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88391999000400012&script=sci_arttext>. Acesso em: 29.11.2009; Luiz Eduardo Soares. Segurança pública: presente e futuro, *Estudos Avançados.* São Paulo: USP, v. 20, n. 56, 2006, p. 91-106; e João Gonçalves de Lemos. Segurança pública: direito do cidadão x obrigação do estado. In: César Barros Leal e Heitor Piedade Júnior (Orgs.). *Violência e vitimização:* a face sombria do cotidiano. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 149-169.

[330]". João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 79 e 188 a 197.

[331] João Henrique Martins. *Inovação e eficiência no controle do crime: uma análise estrutural de sistemas de justiça criminal*, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 25.

manifestações nacionais do problema criminal contemporâneo como produto das contradições sociais e econômicas decorrentes do capitalismo e do déficit de democracia na redemocratização brasileira. Para esse grupo, qualquer medida que se propusesse a enfrentar o problema da criminalidade deveria estar direcionada ao modelo macro-estrutural[332].

Esta perspectiva, por vezes, é radicalizada, com conclusões a esse respeito mais contundentes e transmitindo até a impressão de que muitos crimes seriam "justificados" pelas desigualdades econômicas. Exemplos desta espécie de análise podem ser constatada em alguns autores tais como Jacinto Nelson de Miranda Coutinho[333] e Victoria-Amália de Barros Carvalho G. De Sulocki[334].

João Gaspar Rodrigues[335], embora não possa ser incluído no grupo acima mencionado, apresenta algumas nuances nesse sentido quando faz relação direta e, aparentemente, exclusiva, entre o "neoliberalismo", exclusão social e criminalidade praticada pelos pobres. O autor, conscientemente ou não, transmite a idéia de que as injustiças sociais legitimariam determinadas condutas criminosas, chegando a afirmar que "quando os pobres tornam-se violentos (quando a violência passa a ser o meio mais eficaz ou único de sobrevivência) são logo exterminados pela polícia, sem levar nem um centavo". Afirma, ainda, que se deve suspeitar da apregoada 'criminalidade dos pobres', pois esta, na realidade, é apenas fruto de complexos processos sócio-econômicos[336].

Esse raciocínio desenvolvido no campo acadêmico, apesar de extraído da realidade social[337], gera reflexo inverso, ou seja, retroalimenta os discursos desenvolvidos por

---

[332] João Henrique Martins. *Inovação e eficiência no controle do crime: uma análise estrutural de sistemas de justiça criminal*, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 25.

[333] Jacinto Nelson de Miranda Coutinho. Segurança pública e o direito das vítimas, *Revista de Estudos Criminais*. Sapucaia do Sul: Notadez, vol. 2, n. 8, 2003, p. 140.

[334] Victoria-Amália de Barros Carvalho G. De Sulocki. *Segurança Pública e Democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007, p. 161-200.

[335] Fundamentando sua conclusão João Gaspar Rodrigues menciona autores como Eduardo Galeano, David Garlan, Zygmand Bauman e estudos do *Global Urban Observatory* sobre proporção de habitantes em favelas.

[336] João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 79, 188 a 197.

[337] "Quando os jovens ta querendo entrá no crime hoje, ... [eles] vê, né... vê você andando de fuzil pra lá e pra cá, vê você andando de moto, cordão de ouro, essa coisas influenciam muito. Então o jovem vai e fala: pô, eu quero ter também aquilo. Quero ter muitas mulheres, quero ter carro. Isso é que tá influenciando o menor cada dia mais a entrar no crime: roupa nova, tênis novo, chapéu novo. Ta fazendo os menor sai da escola" Trecho extraído de entrevista de um ex-gerente de "boca-de-fumo" de 18 anos (Luke Dowdney. *Crianças do Tráfico*: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Sete Letras, 2004, p. 139).

aqueles que vivenciam o fenômeno criminal[338] o que, certamente, não contribui para a atenuação dos problemas relacionados à *segurança pública*.

Como visto, de fato há alguns estudos que demonstram a relação entre desigualdade sócio-econômica e criminalidade e obviamente é difícil de afastá-la; entretanto, o reconhecimento desta relação não significa que deva ser aceita como fato consumado e irreversível e que não existam outros fatores independentes que fomentam ou exponencializam a *insegurança pública*.

Em outras palavras, a constatação de que a desigualdade sócio-econômica fomenta o cometimento de algumas espécies de delitos tem a função, não de justificar condutas, mas de auxiliar na compreensão e proposição de medidas para a prevenção criminal, que é o objetivo deste trabalho.

A intenção em destacar os fatores individuais, culturais e sociais no fenômeno criminal não visa, no presente estudo, a análise pormenorizada de cada uma das causas, assim como a legitimidade ou procedência dos argumentos. Também não se apresentarão propostas para enfrentar todos os problemas que fomentam a prática de infrações penais. Os argumentos acima transcritos têm a precípua finalidade de demonstrar que a opção pelo enfrentamento da questão com foco na exteriorização, em âmbito local, de todas estas condicionantes, que se abordará a partir de então, não menospreza a complexidade do tema.

O crime organizado, os fatores individuais, as deficiências nos controles informais, as diferenças sócio-econômicas, como se demonstrou, influenciam diretamente na *segurança pública*, objetiva ou subjetivamente considerada. A solução para tais problemas exige adoção de políticas amplas e que impactem toda a estrutura da sociedade brasileira, não há dúvida.

Porém, a hipótese enfrentada neste trabalho aponta no sentido de que intervenções locais, ainda que não modifiquem diretamente problemas sociais estruturais ou profundos, como os fatores concernentes ao indivíduo, podem gerar um impacto bastante positivo na

[338] Em letras de músicas de *rap (rhyme and poetry* - rima e poesia), pode-se constatar a influência das posições mais radicais da perspectiva identificada por João Henrique Martins, de tradição marxista e amparada pela criminologia crítica, decorrente de explicações macro-estruturais para a criminalidade como conseqüência da modernidade econômica. Como exemplos de grupos ou cantores neste estilo: "Hey-Boy" (Grupo Racionais MC's), "A Vingança" (Grupo "Face da Morte"), "Hoje Deus Anda de Blindado" (Grupo Facção Central), Periferia (Ndeenaldinho).

redução dos índices criminais e no sentimento de segurança, ainda que em uma localidade circunscrita.

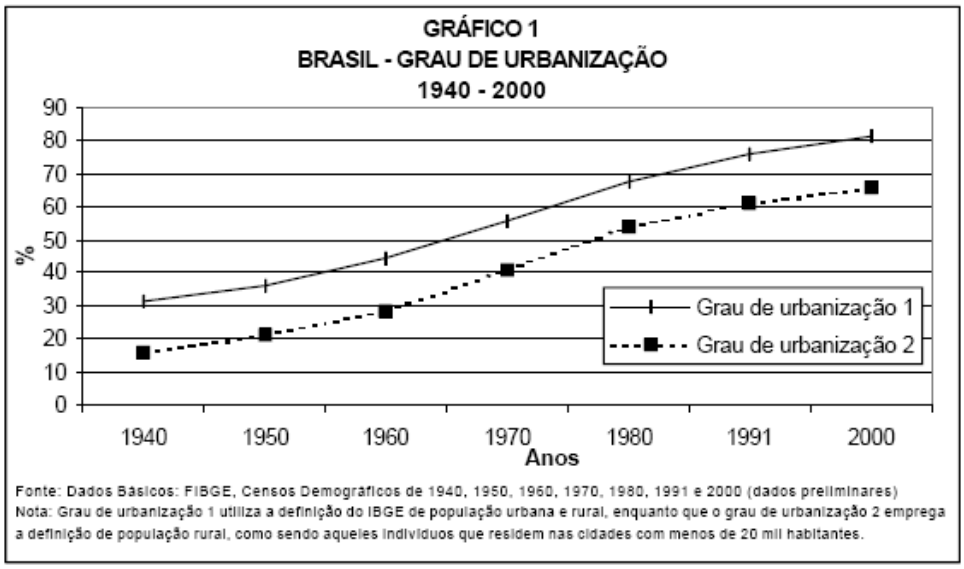
João Henrique Martins, fundamentando-se em estudo realizado por Roger Lane explica que a história recente do crime nos EUA, evidencia a inexistência, ou fragilidade, da relação de causalidade entre crescimento do crime e modernidade econômica. Segundo ele, o estudo comprovaria que, enquanto o crescimento econômico americano tem ascensão linear desde o século XIX, seus indicadores criminais do mesmo período apresentam uma trajetória em curva do tipo "U", sendo que a queda do início da trajetória corresponderia à década de 50 do século XIX, a curva inferior corresponderia à transição entre os séculos XIX e XX e a última parte, a de ascendência da criminalidade, coincidiria com os anos 60 do século XX em que se verificaram as taxas epidêmicas de homicídios e *boom* industrial, econômico e urbano americano[339].

Apesar da coincidência do aumento da criminalidade com o *boom* da sociedade contemporânea a partir dos anos 60, um argumento interessante, bem explorado por João Henrique Martins, é o de que se as mudanças nos indicadores de criminalidade violenta fossem explicadas apenas por mudanças estruturais, elas ocorreriam de forma lenta e gradual, e não como demonstrado por Roger Lane. Desta forma, o estabelecimento do problema criminal contemporâneo, a partir dos anos 60 nas metrópoles americanas e, desde os anos 80, em grandes metrópoles e regiões do mundo ocidental subdesenvolvido, não poderia ser determinado apenas por variáveis estruturais.

Contra-argumentando esta conclusão pode-se defender que, ainda que as mudanças estruturais tenham ocorrido de forma gradual, a partir da segunda metade do século XX, o processo de urbanização, impactaria significativamente este cenário e condensaria os problemas estruturais. Realmente, observando-se o processo de urbanização no Brasil esta aceleração pode ser facilmente identificada:

[339] João Henrique Martins. *Inovação e eficiência no controle do crime: uma análise estrutural de sistemas de justiça criminal*, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 26.

GRÁFICO 3 – Grau de urbanização – Brasil (1940-2000)[340]



Apesar da confirmação deste argumento, no sentido de que esta mudança na estrutura social não foi lenta e gradual, é fato que todos os fatores anteriormente mencionados já existiam desde a década de 40, quando a urbanização da sociedade brasileira girava em torno de 30%. O que ocorre hoje é que os problemas concentraram-se.

Se, por um lado, este agrupamento desencadeia novos fluxos entre os fatores criminógenos que os exponencializam, ao mesmo tempo, por estarem concentrados, permitem uma intervenção mais pontual e otimizada. É sobre esse pressuposto que se construirão, neste estudo, os argumentos e modelos de resolução ou amenização dos problemas. Se as cidades podem ser indicadas como causa do problema, as soluções talvez também sejam nelas encontradas.

2.1.3. Abordagem local da segurança pública

A proposta do presente trabalho enfoca a análise de problemas individualmente considerados e a implementação de projetos a serem desenvolvidos, de forma pontual, em determinadas localidades. Este breve percurso sobre toda a complexidade do fenômeno criminal realizado nos dois itens anteriores, nos quais foram apresentadas causas ou

[340] Cláudia Júlia Guimarães Horta, Ernesto Friedrich de Lima Amaral e Fausto Brito. *A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas.* Belo Horizonte: CEDEPLAR – IUSSP, 2002, p.3.

condicionantes da criminalidade que abrangem desde aspectos biológicos, familiares, educacionais até problemas relacionados à estrutura social, teve por objetivo destacar que as propostas apresentadas para prevenção criminal em âmbito local não ignoram tal problemática.

A hipótese que se coloca é a de que, afora as explicações macro-estruturais, existem características locais que influenciam de modo substancial na questão da *segurança pública* e medidas a elas direcionadas permitem o alcance de resultados satisfatórios nesta área.

Esta abordagem das circunstâncias e peculiaridades circunscritas a cada localidade, que geram reflexos positivos ou negativos sobre a segurança, é tendência atual que se acentuou no cenário nacional a partir do final da década de 90.

As diferenças nas condições de vida das cidades brasileiras e, dentre estas, nos vários bairros, alteram os riscos e os danos sofridos pelas pessoas que ali vivem, trabalham ou transitam.[341] A variedade de valores e estilos de vida traduz-se em fontes de conflitos no espaço urbano. Peculiaridades culturais, étnicas, etárias e socioeconômicas de um bairro influenciarão direta e diversamente, dentre muitas questões, hábitos sociais, formas de utilização dos espaços públicos, tipos de atividade comercial, níveis de tolerância a ruídos, consumo de bebidas alcoólicas e formas e horários de lazer. Por conseqüência, também serão distintos os problemas relativos à criminalidade e sentimento de segurança a serem enfrentados em cada bairro, área ou região[342].

O reconhecimento destas diferenças locais e conseqüentes impactos no tocante ao problema da violência é fato considerado, inclusive, em planejamentos habitacionais e urbanos, visto que, apesar do ambiente construído não ser a única fonte estimuladora da violência urbana, estima-se que a melhoria da qualidade do *habitat* – entendido não só quanto à questão do abrigo, mas de todos os aspectos urbanos que garantem melhores níveis de qualidade de vida – tem um impacto positivo nos índices de violência, justamente por melhorar os indicadores de exclusão social [343].

---

[341] Marco Akerman Aylene Bousquat. Mapas de risco de violência, *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, v. 13, n. 4, out.-dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88391999000400012&script=sci_arttext>. Acesso em: 29.11.2009, p. 113.

[342] Theodomiro Dias Neto. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia*: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCrim, 2000, p. 74.

[343] LabHab – FAUUSP. *Programa Bairro Legal. Plano de Ação Habitacional e Urbano. Diagnóstico Jardim Ângela*. São Paulo, 2003.

Em relatório sobre avaliação de cerca de 250 experiências de prevenção da violência em andamento no Brasil no ano de 2005, foi identificado que quando os resultados positivos se apresentam, alguns elementos fundamentais estão presentes, dentre eles, a participação da comunidade *local* e a *circunscrição territorial*.[344]

Esta "nova" tendência no que diz respeito ao tratamento local de problemas referentes à *segurança pública* é, na verdade, a "retomada" de algumas características originais da Administração Pública, vez que esta, embora originalmente ligada de modo muito estreito à comunidade, com as mudanças sociais e aumento da complexidade das demandas, teve os vínculos locais rompidos.

Marcos Rolim[345] relembra que os mais importantes exemplos de instituições organizadas e permanentes de policiamento criadas no final do século XVIII e início do século XIX na Irlanda (1786) e Inglaterra (1829), em contraponto ao, até então, mais influente modelo adotado pela tradição francesa de modelo bipartido de policiamento (guarda civil no campo e Tenência de Polícia em Paris), possuíam um vínculo muito forte com a comunidade e buscavam transmitir a idéia de ser um serviço público como tantos outros, ainda que utilizassem uniformes e cassetetes. Este vínculo com a comunidade e amplitude da diversidade de atribuições da polícia pode ser observado também nas primeiras organizações policiais norte-americanas tais como a polícia de Boston, que cuidava da saúde pública até 1853, e de Nova York que cuidou da limpeza pública até 1881.

Segundo observações do mesmo autor, a partir do primeiro quarto do século XX, as polícias puderam contar com importantes recursos tecnológicos implementados, principalmente, por meio do carro de patrulha, do telefone e do rádio de intercomunicação. Concomitante a este avanço tecnológico tornaram-se freqüentes, porém, os casos de corrupção e a tendência de subordinação e uso político das forças policiais decorrentes do envolvimento com as forças de poder locais, o que resultou na exigência para alteração desta estrutura extremamente próxima à comunidade.

Theodomiro Dias Neto identifica este processo não apenas no âmbito do sistema de *segurança pública*, mas sim como uma crise vivenciada pelo Estado contemporâneo.

---

[344] O levantamento foi realizado pela Faculdade de Direito de Vitória, no estado do Espírito Santo, em parceria com o Instituto Pró-SUSP. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. *Pacto pela paz: pesquisas e subsídios.* Vitória: Gráfica Espírito Santo, 2005, p. 15-16.

[345] Marcos Rolim. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: policiamento e segurança pública no século XXI. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, p. 25-30.

O autor explica que a burocratização da Administração Pública, implantada a partir das primeiras décadas do século XX, tinha por objetivo exatamente adequar a estrutura do Estado às transformações sociais, não contendo, assim, um conceito negativo, pois era apresentada como solução para a realização de tarefas em grande escala e de alta complexidade, além de garantir a aplicação imparcial e não-discricionária da lei, apartando a Administração Pública da ingerência de manipulação por interesses econômicos, corporativos ou eleitorais.

Percebe-se, então, que as instituições públicas que se ligavam, em um primeiro momento, de modo muito forte, à comunidade local, dela se distanciaram a fim de melhor lidar com os problemas estruturais apresentados pela nova sociedade.

Prosseguindo na análise, Theodomiro Dias Neto observa ainda que estes mecanismos adotados para "neutralizar a administração dos riscos de corrupção e influência indevida acabaram obstruindo os canais de comunicação entre Estado e sociedade civil" e vedaram "o acesso a formas de influência e controle próprias do sistema democrático"[346].

Portanto, os problemas identificados na área da *segurança pública* brasileira originários desta ineficiência operacional e distanciamento dos serviços das demandas sociais, não se resumem às instituições policiais e decorrem desta transformação operada na estrutura da Administração Pública durante todo o século XX nos países ocidentais, cada qual com sua peculiaridade.

A constatação deste processo de profissionalização especificamente no campo das instituições policiais, já foi analisado pormenorizadamente pelo mesmo autor em obra específica sobre o policiamento comunitário[347], na qual se destaca que este movimento influenciou de modo substancial as instituições policiais como um todo.

Sob uma perspectiva atual, a crise causada pela burocracia estatal e pelo divórcio entre a estrutura da Administração Pública e as necessidades sociais, que, como dito, não se resumem ao campo da *segurança pública*, tenta ser solucionada por meio da transformação das instituições públicas em organismos flexíveis e adaptáveis, estando em trâmite uma reforma do Estado que prioriza a "descentralização", resultando na

[346] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana:* o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 46.
[347] Idem, *Policiamento Comunitário e Controle Sobre a Polícia:* a experiência norte-americana. São Paulo, IBCCrim, 2000.

transferência de recursos e competências, tanto no âmbito interno do governo quanto no que diz respeito a este e as organizações de mercado e da sociedade civil[348].

Ainda sob a visão deste mesmo autor, esta busca pela descentralização não se apresenta de forma uníssona e consensual, podendo, a partir da opção adotada, recair em três vertentes: administrativa (transferir funções, recursos e competências do centro para a periferia do Estado), econômica (transferência de autoridade, funções e recursos do setor estatal para o privado); ou política (reforma dos processos decisórios do Estado, com vista à sua democratização).

A combinação e preponderância de uma destas vertentes fornecerão a tônica e característica dos modelos a serem adotados para a reformulação da Administração[349]. O autor manifesta-se no sentido de que o "modelo ideal de descentralização será naturalmente aquele capaz de estabelecer relação de equilíbrio entre as dimensões administrativa, econômica e política das reformas", optando preferencialmente por modelos que adotem a política como princípio dominante e transversal.

No cenário atual, estes modelos passam a ser implementados nas cidades, tendo em vista que, nesta era de transformação, questões supranacionais minimizam a soberania dos países, passando os conglomerados urbanos a possibilitar maior concretude dos debates e questões a serem solucionadas devido à proximidade aos problemas locais. Neste contexto, a maior possibilidade de mobilização da sociedade civil tende a criar não um sistema de "governo local", mas sim de "governança local" decorrente da articulação entre Estado e sociedade civil a qual possui maiores condições de detectar prioridades, conciliar interesses e definir políticas socialmente fundadas[350].

Nesta tendência, que pode ser constatada nas políticas públicas como um todo, o papel do município passa de coadjuvante a principal ator na implementação destes novos modelos, recebendo no quadro da *segurança pública*, uma atenção especial por parte das instituições estatais.

---

[348] Theodomiro Dias Neto, *Segurança urbana:* o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 47.

[349] São citados três modelos resultantes destas vertentes que foram identificados por observadores de experiências inglesas neste processo: (i) o modelo de autoridade residual (*residual authority model*); (ii) o modelo de administração "orientado ao mercado" (*market-oriented authority model*) e (iii) o modelo "orientado à comunidade" (*community-oriented authority model*).

[350] Theodomiro Dias Neto, Op. cit., p. 52-3.

Não há óbice para este destaque das ações municipais e locais direcionadas à prevenção criminal em decorrência do sistema de *segurança pública* nacional em termos institucionais, como visto no primeiro capítulo, ter suas bases no ente federativo estadual, limitando-se a atribuir ao plano municipal a possibilidade de constituição de guardas civis para zelar pelos bens, serviços e instalações próprios.

Primeiro porque as *políticas de segurança pública*, como se abordará nos tópicos seguintes, não são desempenhadas exclusivamente pelas instituições policiais. Segundo porque, mesmo quando os problemas locais demandem principalmente medidas policiais, o modo de abordagem do problema independe da esfera do órgão de atuação. Seja federal, estadual ou municipal, o importante é a coordenação entre os órgãos e a comunidade local na busca pela resolução dos problemas.

A relevância deste papel das cidades e de unidades menores que esta, pode ser constatadas em muitas iniciativas. A Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça editou o "Guia para a prevenção do crime e da violência nos Municípios", publicada no ano de 2005[351], que visava apresentar sugestões de ação por parte do poder local para soluções de questões relevantes à *segurança pública*.

No mesmo sentido, caminhou a publicação, na coleção de *Estudos Criminológicos*, por parte da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo do trabalho*: O Papel dos Municípios na Segurança Pública*, no mesmo ano[352].

No âmbito doutrinário, esta tendência, que já foi apresentada de forma mais sistematizada em obras publicadas no final da década de 90, a exemplo de trabalhos como o de Theodomiro Dias Neto[353], pode ser constatada de modo muito nítido na coletânea de artigos organizada por João Trajano Sento-Sé e publicada em 2005 sob o título "Prevenção da violência: o papel das cidades"[354].

---

[351] Ministério da Justiça. *Guia para prevenção do crime e da violência nos municípios*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2005.

[352] Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo. O Papel dos Municípios na Segurança Pública. *Estudos Criminológicos.* São Paulo: Coordenadoria de Análise e Planejamento, n. 4, 2005.

[353] Theodomiro Dias Neto. *Policiamento Comunitário e Controle Sobre a Polícia:* a experiência norte-americana. São Paulo, IBCCrim, 2000.

[354] João Trajano Sento-Sé (org.). *Prevenção da Violência*: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

Na Conferência Nacional da Segurança Pública realizada em agosto de 2009, um dos princípios (nº 5) e três das diretrizes aprovadas (nº 5, 8, 11) direcionam-se a um destaque maior dos municípios na questão da *segurança pública*[355].

Como ações concretas em curso no cenário nacional, cabe destaque às iniciativas dos municípios na criação de planos municipais de segurança, por meio dos quais se busca a coordenação entre órgãos públicos na implementação de ações destinadas à prevenção criminal, tais como o "Plano Municipal de Prevenção à Violência no Município de Barra Mansa" no estado do Rio de Janeiro[356] e o "Plano Municipal Integrado de Segurança Pública de São Carlos"[357].

Mais do que a simples divisão de responsabilidades com o governo municipal, como observado por Theodomiro Dias Neto, para a obtenção de resultados eficientes e respeito ao pluralismo da sociedade e aos direitos e garantias fundamentais, há que se buscar a descentralização do poder decisório do Estado, não apenas no sentido das decisões serem tomadas por níveis de menor escalão dentro da estrutura das instituições policiais, mas também por meio da participação direta dos cidadãos, que fica facilitada com o gerenciamento da *segurança pública* em âmbito local, de preferência fragmentado até mesmo em áreas menores do que os próprios bairros do município.

Esta participação da sociedade civil, de modo direto e em âmbito local tem por objetivo possibilitar um espaço político de enfrentamento dos problemas de determinada comunidade, de modo que os interesses muitas vezes conflitantes dos diversos integrantes

---

[355] A relação dos princípios e diretrizes aprovadas encontra-se disponível em: <http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1554:1o-conseg-define-qprincipiosq-e-qdiretrizesq-para-seguranca-publica&catid=49:noticias-gerais&Itemid=226>. Acesso em 29.11.2009.

[356] Originado a partir de diagnósticos realizados em 2004 e implementado a partir de 2006, tendo como principais resultados a criação do Conselho Comunitário de Segurança e Defesa Social (CCS - órgão que é composto de integrantes das instituições policiais, guarda municipal, Poder Judiciário, Legislativo, Executivo e sociedade civil) e do Sistema Municipal de Informação para Prevenção da Violência (sistema de gerenciamento de dados acerca de ocorrências e demais informações geradas no município pelos diversos órgãos policiais e de defesa civil). Experiência selecionada para participar da "Feira de conhecimento" realizada em Brasília, Conferencia Nacional de Segurança Pública, em agosto de 2009. Texto integral do plano disponível em: <http://www.comunidadesegura.org/files/Plano_de_Prevencao_da_Violencia_de_Barra_Mansa_0.pdf>.

[357] Atualmente, o plano encontra-se na terceira versão e tem objetivado, a partir de 2001, a criação ou aporte de recursos à divisões municipais das instituições públicas responsáveis pelo gerenciamento da segurança pública e revitalização ou recuperação de espaços urbanos, com objetivos voltados à prevenção criminal. Experiência selecionada para participar da "Feira de conhecimento" realizada em Brasília, Conferência Nacional de Segurança Pública, em agosto de 2009, tendo recebido o Prêmio "Gestão Pública e Cidadania de 2005" pela Fundação Getúlio Vargas em parceria com a Fundação Ford e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Texto com apresentação do plano disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/utilidade-publica/plano-municipal-de-seguranca-publica.html>. Acesso em: 20.11.2009.

ou grupos sociais que dividem aquele espaço, possam ser canalizados politicamente e criar condições para implementação de ações legitimadas por aquele mesmo grupo social.

Desta forma, a participação da comunidade permite, com maior clareza, a identificação das reais condicionantes locais do fenômeno criminal e, por conseqüência, melhores resultados no enfrentamento da questão.

Em síntese, a existência de fatores criminógenos, tanto no campo individual quanto no que diz respeito às questões estruturais (aqui inseridas as desigualdades sócio-econômicas), não impedem que medidas que privilegiem descentralização decisória e executiva por parte das instituições responsáveis pelo serviço de *segurança pública* proporcionem diagnósticos e intervenções mais adequadas à realidade local.

Este é o modelo sugerido no presente estudo, visto que, apesar das ações locais não atuarem diretamente em todo o complexo universo dos fatores criminógenos, elas atuam nos sintomas mais visíveis da estrutura e estas ações, além de urgentes e necessárias, podem reverter a espiral que impulsiona a sociedade brasileira para uma situação cada vez mais grave no sentido da *insegurança pública*.

2.2. Políticas Públicas

No primeiro capítulo, definiu-se o conceito de *segurança pública*, os responsáveis pela sua garantia e destacou-se a quem cabe o dever de impulsionar ações neste campo, sendo, por fim, sugeridos meios de mensuração dos aspectos objetivos e subjetivos relativos a este tema em determinada região.

Ao iniciar o presente capítulo, foi destacada a complexidade inerente ao fenômeno criminal e a tendência de abordagem do problema a partir de questões locais, mesmo que as ações não influenciem ou alterem de forma direta e substancial os problemas macro-estruturais. Importa, agora, adentrar na discussão referente aos meios, concretamente considerados, possíveis e disponíveis ao Estado para a correta prestação do serviço destinado a garantir o direito à *segurança pública*.

Neste sentido, o Estado, no âmbito federal, estadual ou municipal, atua por meio de programas, ações, projetos ou planos e estes deverão obedecer a um conjunto maior, uma direção mestra, que não se confunde com as ações em si. Em termos mais claros, a opção por parte do Estado, por exemplo, em tentar prevenir a prática de delitos mediante a

realização de palestras sobre prevenção ao uso de drogas em uma escola, deve fazer parte de um programa maior, de um planejamento prévio relacionado à garantia da *segurança pública* e estas ações, individualmente consideradas, não se confundem com o plano. Entre as normas legais e constitucionais sobre *segurança pública* e a decisão sobre a realização de palestras nas escolas, há a opção de um caminho a ser trilhado, que é definido como *política pública*.

De acordo com Valter Foleto Santin[358], as *políticas públicas* são execuções das normas legais ou constitucionais, ou mecanismos de efetivação destas. Traduzem-se nos meios de planejamento para o melhor desempenho na prestação dos *serviços públicos*. Para as várias áreas de atuação estatal há necessidade de fixação de uma rota, um caminho a ser desenvolvido pelos agentes públicos responsáveis pela concretização das atividades. Estes meios definidos pelo Poder Público são denominados de *políticas públicas* e deverão atender aos princípios constitucionais, especialmente os relacionados à Administração Pública.

Fábio Konder Comparato[359] esclarece que a *política pública* se distingue das normas e dos atos, mas os engloba, pois "aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado". Mais especificamente sobre *políticas públicas* voltadas à garantia da *segurança pública*, explica que estas devem se traduzir em um programa de ação, pois não seria possível atuar nesse campo sem um mínimo de programa[360].

Para Maria Paula Dallari Bucci[361], as *políticas públicas*, ou seja, a "coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados", embora muitas vezes sejam expressas em planos, a eles não se resumem, sendo mais amplas. São os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados em um lapso de tempo. Elas podem ser detalhadas em níveis hierárquicos, contudo, as políticas

---

[358] Valter Foleto Santin. *Controle Judicial da Segurança pública*: eficiência do serviço na prevenção e repressão do crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 34-36.

[359] Fábio Konder Comparato. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 35 n. 138 abr./jun. 1998, p. 45.

[360] COMPARATO, Fábio Konder. A polícia e a ética na segurança pública. In: MORAES, Bismael Batista de (Coord.). *O papel da polícia no regime democrático*. São Paulo: Mageart, 1996, p. 106.

[361] Maria Paula Dallari Bucci. Políticas públicas e direito administrativo, *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, ano 34, n. 133, jan.-mar. 1997, p. 89-98. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_133/r133-10.PDF>. Acesso em: 29.11.2009.

instrumentais, as políticas "meio", de um setor devem estar racionalmente coordenadas com a política maior e observar suas prioridades.

Logicamente que, antes de se optar por uma ou outra ação em específico ou, ainda, sobre uma política 'instrumental', como denomina Maria Paula Dallari Bucci, é necessária a definição desta política pública maior, principal, mestra.

Em vista dos documentos elaborados no âmbito federal nos últimos anos e citados quando da discussão sobre as responsabilidades na área da *segurança pública*, é possível perceber que a preocupação com a elaboração de um programa que contenha os princípios e diretrizes básicas de ação tem se consolidado, gerando o aperfeiçoamento de uma *política de segurança pública* nacional.

O debate neste plano geral, da política mestra na área de *segurança pública* é importante, porém, as maiores deficiências atuais relativas a esta área provavelmente residam na obtenção de resultados concretos, mensuráveis. As idéias constantes dos planos nacionais de *segurança pública* não se afastam dos anseios sociais, todavia, em regra, acabam por não se concretizar no plano fático de modo a atingir os resultados imaginados neste âmbito programático.

Muitas das propostas de endurecimento das leis penais e desrespeito de direitos fundamentais como solução de problemas ligados à área de *segurança pública* utilizam-se do discurso da eficiência para sua legitimação.

A população, em regra, é convencida pelo que pode sentir de imediato, pelo real, concreto[362]. Por tal motivo, é imprescindível que políticas direcionadas à redução da criminalidade sejam calcadas, de modo incondicional, nos valores democráticos de direito e estejam acompanhadas de criteriosa análise no intuito de demonstrar que produzem os efeitos desejados.

Como bem ressaltou Paulo de Mesquita Neto, o desafio para os defensores dos direitos fundamentais é demonstrar "se" e "como" *políticas de segurança pública*, justiça criminal e administração penitenciária comprometidas com a defesa destes direitos podem

[362] João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 183.

ganhar legitimidade, eficácia e eficiência no controle e prevenção do crime e da violência[363].

Em vista desta necessidade, talvez seja o momento de, mais do que focar a análise na definição de uma política nacional de *segurança pública*, realizar o caminho inverso, trabalhando-se mais próximo da realidade, avaliando-se de forma criteriosa as *políticas públicas* planejadas e implementadas em âmbito local e, a partir da obtenção de resultados positivos, indutivamente, chegar a planos mais genéricos para se alcançar um sistema harmônico com a definição de uma política pública geral viável e eficiente.

Este enfoque em políticas públicas locais também pode ser constatado em diversas iniciativas públicas e privadas no sentido de criar e manter bancos de dados acerca de experiências inovadoras e promissoras no campo da *segurança pública*, destinadas a um espaço territorial circunscrito[364].

Por tal razão, as *políticas públicas* adiante abordadas são aquelas desenvolvidas em âmbito local, nas quais a proximidade com os resultados a serem alcançados proporciona melhor análise da respectiva eficiência das medidas adotadas que é o objetivo do presente estudo.

Cabe ser ressaltado que algumas políticas dentre as analisadas não foram desenvolvidas diretamente por órgãos públicos, desta forma, em regra, não poderiam ser caracterizadas como *políticas públicas*. Isso se diz em regra, pois, se tais políticas, ainda que não planejadas e executadas diretamente pelo Poder Público, forem desenvolvidas por entidades privadas que receberam financiamento público para tal mister, serão, aqui, inseridas no contexto de *políticas públicas*.

Importante ressaltar que também foram analisados alguns casos em que as políticas destinadas à prevenção criminal desenvolveram-se em completa independência de órgãos públicos[365], o que não traz prejuízo ou perda de foco ao presente trabalho. Isso porque as medidas realizadas neste âmbito e, aqui examinadas, são referências de iniciativas em

---

[363] Paulo de Mesquita Neto, Segurança, justiça e direitos humanos no Brasil. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana (Orgs.). *Segurança Pública e violência*: o Estado está cumprindo seu papel? São Paulo: Contexto, 2006, p. 55.

[364] Neste sentido cite-se: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. *Observatório de Segurança Pública*, disponível para o público interno no INFOCRIM; Ministério da Justiça. *Observatório de Boas Práticas* Disponível em: <http://www.segurancacidada.org.br/>. Acesso em: 29.11.2009; Universidade do Estado de São Paulo – UNESP. *Observatório de Segurança Pública*. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/>. Acesso em 29.11.2009.

[365] Não sendo, portanto, classificadas como *políticas públicas*.

prevenção criminal, ou seja, são apontadas como modelos a serem seguidos. Desta forma, os aspectos positivos e negativos observados nestas políticas, ainda que desenvolvidas por particulares, devem subsidiar o Poder Público na eventual adoção de *políticas públicas* que tenham os mesmos objetivos.

2.2.1. Políticas Públicas de Segurança (PPS)

2.2.1.1. Conceito

Definido o que se entende por *políticas públicas* e por *segurança pública*, importa adentrar na questão central do estudo, qual seja, a análise sobre a melhor opção para reduzir a atual sensação de *insegurança pública* vivenciada pela sociedade brasileira.

Em 2002, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República em conjunto com o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para prevenção do delito e tratamento do delinqüente (ILANUD) publicou uma coletânea de artigos[366] que teve por objetivo a difusão da idéia de que a multidisciplinaridade e a ênfase no aspecto preventivo devem estar presentes em qualquer abordagem a respeito da *segurança pública*.

Esta coletânea, com o título "Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança", acompanhava o início da implementação do "Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência" (PIAPS) que tinha por meta articular a integração entre programas federais e políticas públicas estaduais e municipais e objetivava estimular a sociedade para um comportamento pró-ativo de prevenção da violência, prioritariamente nas regiões metropolitanas de Cuiabá, Distrito Federal, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Vitória.

O título da coletânea já sugeria a mudança de foco das ações na área de *segurança pública* e o conteúdo da publicação abordava esta questão. Em artigo neste sentido, Ana Sofia Schmidt de Oliveira versou sobre a conceituação do que seriam *políticas públicas de segurança* e *políticas de segurança pública*.

Na visão da citada autora, "políticas públicas de segurança é expressão que engloba as diversas ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência". Por outro lado, *política de*

[366] ILANUD (Org.). *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo, 2002.

segurança pública seria a "expressão referente às atividades tipicamente policiais" ou à "atuação policial 'strictu sensu'"[367]. A própria autora destacou que a distinção proposta consiste em importante ferramenta para o mapeamento de responsabilidades nesta área.

A diferenciação acima teve o mérito de bem traduzir a necessidade de uma compreensão mais ampla das ações destinadas à área de *segurança pública* e esta conceituação foi, e continua sendo, mencionada por diversos outros autores[368] que analisam o tema *segurança pública*.

Independentemente da adoção do conceito de *políticas públicas de segurança* supramencionado, a idéia central sobre a imprescindibilidade de que a *segurança pública* deva ser abordada por diversas ações que não estão relacionadas à atividade policial, expandiu-se e sedimentou-se no Brasil nesta primeira década do século XXI, tanto no que diz respeito às políticas governamentais quanto às ações desenvolvidas pela sociedade civil[369].

Esta constatação é altamente positiva, pois, como é notório e foi analisado no tópico destinado às condicionantes criminais, existem inúmeros fatores que trazem enorme prejuízo à *segurança pública* que não se encontram ao alcance das instituições policiais ou do sistema de justiça criminal.

---

[367] ILANUD (Org.) P. *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo, 2002.

[368] João Ricardo Dornelles. *Conflito e segurança:* entre pombos e falcões. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 6; Laércio Noronha Xavier. olíticas públicas de segurança urbana, *Diário do Nordeste*, 2008. Disponível em: <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=407829>. Acesso em: 29.11.2009.; Alberto Nogueira Júnior. *Segurança nacional, pública e nuclear e o direito à informação.* Rio de Janeiro: UniverCidade, 2006; Luiz Eduardo Soares. A Política Nacional de Segurança pública: histórico, dilemas e perspectiva, *Estudos Avançados*. São Paulo: USP, n.61, 2007, p. 77-98; e João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.

[369] A expansão e sedimentação desta nova abordagem do tema podem ser constatadas no resultado da pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça com o intuito de localizar proposições atinentes à área de *segurança pública* nas Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2008 sobre diversos temas, como, por exemplo, Saúde, Meio Ambiente, Juventude, Cidades e Direitos Humanos. Após identificar 582 dentre as 11.201 deliberações produzidas em tais eventos e separá-las em sete eixos temáticos, constatou-se que 53% referiam-se ao Eixo 5 -"Prevenção social do crime e das violências e construção da paz". Isso destaca a importância das políticas relacionadas à prevenção social do crime na visão da sociedade brasileira. As conferências nacionais são encontros que contam com a participação de diversos atores sociais para discutir determinado tema de interesse nacional. Trata-se de experiências realizadas desde a década de 40, tendo se intensificado após o advento da Constituição Federal de 1988. No período compreendido entre 2003 e 2008, foram realizadas cerca de 50 conferências nacionais. Os eixos temáticos selecionados pelo Ministério da Justiça foram Eixo 1 - Gestão democrática: controle social, integração e federalismo; Eixo 2 - Financiamento e gestão da política pública de segurança; Eixo 3 - Valorização profissional e otimização nas condições de trabalho; Eixo 4 - Repressão qualificada da criminalidade; Eixo 5 - Prevenção social do crime e das violências e construção da paz, Eixo 6 - Diretrizes para o sistema penitenciário; Eixo 7 - Diretrizes para o sistema de prevenção, atendimentos emergenciais e acidentes

Assim, verificada a difusão e consolidação da idéia de prevenção social do crime, freqüentemente traduzida na expressão *políticas públicas de segurança*, definida por Ana Sofia Schmidtde Oliveira como conjunto de ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência, resta verificar como elas se desenvolveram, na prática, durante os últimos anos.

2.2.1.2. Experiências

A implementação de ações sociais, que visam melhorar o quadro da *segurança pública* por meio da garantia do demais direitos fundamentais, em especial no que se refere à diminuição da desigualdade social, concretizou-se na última década na esfera federal, estadual e municipal não apenas pelo governo como também por organizações não governamentais.

Um estudo publicado em 2005, coordenado por Luiz Eduardo Soares, apresentou dados referentes à análise de 228 ações preventivas em curso no país[370]. No que diz respeito ao órgão responsável pelas medidas, constatou-se que a maioria era implementada pelo Poder Público (128), havendo porém, considerável número de ações desenvolvidas por organizações não governamentais (60), universidades (18) e instituições provenientes do setor empresarial (14).

Apesar da maioria das experiências analisadas no estudo terem se desenvolvido sem uma preocupação com critérios da territorialização (112), quando esta existia, o maior número de experiências visava abranger o âmbito municipal (60). O público alvo das ações concentrava-se nas crianças e adolescentes (120) e na comunidade (50), prevalecendo, ainda, ações orientadas para os níveis de prevenção primária (118) e secundária (51)[371] ou ambas (22). O foco voltava-se para violência urbana (115) e violência doméstica (39).[372]

Com a finalidade de verificar se estas medidas foram responsáveis por redução de índices criminais e, portanto, pela melhora da *segurança pública* serão analisadas algumas experiências tidas como referência de enfrentamento da questão por meio de ações sociais

[370] Segundo o estudo, do total de ações analisadas, o maior número (143) encontrava-se na região sudeste, seguida pela região nordeste (33).

[371] Prevenção primária e secundária serão descritas quando da análise das *políticas de segurança pública*.

[372] Assembléia Legislativa do Espírito Santo. *Pacto pela paz: pesquisas e subsídios.* Vitória: Gráfica Espírito Santo, 2005, p. 72-75.

ou, na definição exposta por Ana Sofia Schmidt de Oliveira, de *políticas públicas de segurança*.

Antes de se adentrar na análise de algumas dessas experiências, vale ressaltar que, tendo em vista a pluralidade de iniciativas, possivelmente existam programas ou projetos que contrariem as conclusões que serão tiradas por conta de tal exame.

Entretanto, as experiências que abaixo serão examinadas traduzem o quadro geral dos projetos implementados, o que possibilita a análise dos pontos positivos e negativos da maioria das ações desta natureza e razoável compreensão de como se desenvolvem a maioria das *políticas públicas de segurança* no âmbito nacional.

Em vista desta sedimentação e pluralidade de iniciativas, seria impossível afirmar que não existem programas ou projetos que contrariam o quadro observado nas experiências mencionadas no presente tópico, em que não há demonstração suficiente sobre a eficiência das *políticas públicas de segurança* em relação à diminuição de delitos.

Poderão existir iniciativas pontuais que, exclusivamente com *políticas públicas de segurança*, atingiram tais objetivos. Entretanto, as experiências que abaixo serão examinadas traduzem o quadro geral dos projetos implementados, o que possibilita a análise dos pontos positivos e negativos da maioria das ações desta natureza e razoável compreensão de como se desenvolvem a maioria das *políticas públicas de segurança* no âmbito nacional.

Em primeiro lugar, é interessante a análise das ações implementadas em um distrito do município de São Paulo que foram alvo de destaque na imprensa nacional e internacional, sendo constantemente citadas como exemplo de enfrentamento da criminalidade por meio de ações sociais que, nos termos propostos no presente trabalho, se enquadram no conceito de *políticas públicas de segurança*.

Trata-se das ações desenvolvidas no Jardim Ângela, a partir de 1999, organizadas pelo Poder Público e por entidades comunitárias, muitas delas estreitamente ligadas à Igreja Católica, que se mobilizaram para a implementação de diversos projetos sociais voltados aos jovens e demais grupos especialmente vulneráveis à violência local. A região alvo dos projetos era conhecida como um dos locais mais violentos do Brasil no final da década de 90.

Em virtude da notoriedade atribuída aos projetos sociais desenvolvidos no distrito do Jardim Ângela, pertencente à subprefeitura do M'Boi Mirim, no município de São

Paulo, Fátima Madalena de Campos Lico realizou pesquisa com a finalidade de testar a hipótese de que a existência de *políticas públicas* e de ações coletivas integradas com a participação dos jovens naquele distrito administrativo teria reduzido os coeficientes de mortalidade por homicídios na população local.

O estudo teve, ainda, por objetivo confirmar que o distrito do Grajaú, com características semelhantes em termos de vulnerabilidade social ao do Jardim Ângela não teria alcançado os mesmos resultados em relação à redução da mortalidade por homicídios na população jovem, em função da desarticulação e fragmentação das *políticas públicas* e das ações coletivas locais e da falta de protagonização dos jovens[373].

Um dos fatores destacados pela autora para a tomada de decisão, foram as explicações verbais obtidas nas regiões, em que se apregoavam diferenças significativas na diminuição do coeficiente de mortalidade por homicídio entre os distritos, pois "havia uma 'lenda' de que as ações no Jardim Ângela eram integradas, isto é, a Sociedade dos Santos Mártires havia conseguido mobilizar várias instituições e entidades atuantes no território para uma ação conjunta e com isso obteve-se um melhor resultado" na redução de homicídios[374].

Na pesquisa, foram realizadas entrevistas com jovens que freqüentavam a escola, nas 5ª e 7ª séries do ensino fundamental e 1ª e 2ª séries do ensino médio das escolas estaduais e seus respectivos pais. Foram entrevistados, também, jovens que não freqüentavam a escola, assim como seus pais ou responsáveis. Por fim, foi realizado levantamento de percepções junto a educadores, representantes das entidades comunitárias atuantes na região e profissionais da área de saúde.

Dentre os levantamentos[375] feitos por Fátima Madalena de Campos Lico, serão enfatizados neste trabalho as conclusões acerca da influência e abrangência das ações sociais desenvolvidas no Jardim Ângela destinadas ao público jovem e a capacidade destas

---

[373] A escolha dos locais para a pesquisa foi fundamentada no levantamento de regiões com maiores índices de mortalidade por homicídio, com base na análise dos dados constantes no PROAIM – Programa de Aprimoramento sobre Informações de Mortalidade no Município de São Paulo, na faixa etária de 15 a 19 anos, entre 1996 e 2004. No que tange aos levantamentos populacionais, o estudo fundamentou-se em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Juventude, violência e ação coletiva*, 2009. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 106.

[374] Idem, ibidem, p. 107.

[375] A pesquisa, apesar de focar este problema, não se limitou a analisar a questão dos homicídios nas regiões e abordou todas as espécies de violências sofridas pelos jovens dos distritos, tais como violência doméstica, escolar e decorrentes de outros problemas locais como tráfico de drogas e uso abusivo de bebidas alcoólicas. Analisou, ainda, o relacionamento dos jovens com os pais e com a escola

em prevenir os delitos, que reflete o ponto de ligação entre a pesquisa realizada e o presente estudo.

Nas entrevistas dos jovens estudantes, apesar de ter sido comprovada a forte participação da Igreja Católica no distrito do Jardim Ângela o mesmo não ocorreu com a relação entre as ações sociais e a redução do crime de homicídio, vez que se constatou que 93,7% deles não participavam de grupos na comunidade, o que indica que eles não participavam das ações nem de projetos existentes na região[376]. No que tange àqueles que mencionaram participar de projetos sociais, as atividades mais referidas foram mutirões de limpeza e ações comunitárias.

Quanto às atividades desenvolvidas por estes jovens quando não estão na escola, ou seja, nas horas de lazer, a pesquisa concluiu que eles permanecem em casa ou ficam na rua, em *lan houses*, jogando bola ou empinando "pipa".

No que se refere aos jovens que não freqüentam a escola, a pesquisa indicou que as meninas que não estudam cuidam da casa, dos filhos e sobrinhos e os homens ocupam o tempo na rua, jogando bola, empinando "pipa" ou andando de bicicleta. Quanto à participação desses jovens em grupos existentes nos bairros, 97,4% responderam que não participam de nenhum grupo, o que demonstra que os jovens que não freqüentam a escola não têm acesso às atividades de lazer e cultura e aos projetos sociais desenvolvidos pelas entidades nos distritos administrativos do Grajaú e do Jardim Ângela[377].

Detalhe importante constatado é que mais da metade dos pais dos jovens que não estudam (65,4%) recebem ajuda de Associações de Amigos de Bairro e das igrejas, tais como cestas básicas, distribuição de leite, roupa, alimentos e cursos oferecidos.

No que diz respeito às ações desenvolvidas na área, a pesquisa concluiu que as outras instituições existentes nos distritos não constituem ações coletivas para resolver os problemas constatados na escola e no seu entorno e as atividades realizadas pelas entidades não estão articuladas e focadas para resolver os problemas da região[378], não havendo

[376] Fátima Madalena de Campos Lico. *Juventude, violência e ação coletiva*, 2009. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 131.
[377] Idem, ibidem, p. 138.
[378] Idem, ibidem, p. 143.

políticas públicas destinadas à juventude e ao reconhecimento dos jovens como sujeito de direitos[379].

Segundo as entidades entrevistadas, a maior parte dos programas existentes (33,3%) estão destinados à redução de violência, sendo que este percentual varia significativamente entre o Jardim Ângela (42,1%) e o Grajaú (24,1%)[380].

A análise das 111 entidades entrevistadas e 259 associações indicadas, realizada por meio de um programa de informática, demonstrou que, no Grajaú, as principais entidades atuantes são: o "Circo Escola", o "Conselho Tutelar" e a "Casa da Cultura", seguidos pelos projetos "Guri" e "Anchieta". No Jardim Ângela, o protagonismo da ação cabe à "Casa da Cultura", "Ancor", "Clube da Turma", "Cardeal Rossi" e aos "Santos Mártires"[381].

A pesquisa constatou que, em ambos os distritos, a vulnerabilidade social é grande e as condições oferecidas, em termos de serviços públicos, é precária. Além disso, verificou-se que "as instituições existentes e atuantes no local formam redes de relações de laços frágeis e implementam os programas assistenciais, em sua maioria, de maneira desintegrada, formando uma rede inconsistente e pouco efetiva para a proteção dos jovens que vivem na região"[382].

Em análise sobre a natureza dos projetos desenvolvidos na região, Fátima Madalena de Campos Lico faz a ressalva de que não se pode adotar uma postura ingênua de supervalorização do mundo da cultura como apanágio para todos os problemas e desafios enfrentados pelos jovens[383] e conclui que para reverter a situação destes nestas regiões de vulnerabilidade social seriam necessárias políticas sociais comprometidas em reverter a

---

[379] As entrevistas realizadas com as lideranças das entidades constatou que estas não se colocam como co-responsáveis na resolução da problemática enfrentada pela juventude no dilema entre um futuro melhor e o crime, nem apresentam propostas das instituições que representam para resolver o problema da juventude no território onde as instituições que dirigem atuam (Idem, ibidem, p. 164). O mesmo problema foi verificado no que diz respeito aos educadores entrevistados (p. 168, 170 e 174). Os profissionais de saúde afirmaram que ninguém direciona o foco para os jovens e que não há programas para eles (p. 171).

[380] No que diz respeito aos projetos existentes nas regiões, os principais objetivos identificados na pesquisa foram: (i) conscientizar para o meio ambiente (37,1%); (ii) integrar a comunidade escola (30%); (iii) promover cultura e crenças (27,1%); (iv) desenvolver a auto-estima (17,1%); (v) alfabetizar (12,9%); (vi) atividades de lazer e cultura (12,9%); (vii) conservar o patrimônio escolar (12,9%); (viii) prevenir AIDS e DSTs (11,4%); (ix) desenvolver habilidades de leitura e escrita (10%) e (x) prevenir álcool e drogas (10%). Destaque-se que no toca aos projetos existentes na "área profissionalizante", o percentual encontrado no Grajaú foi de 2,2% não sendo significativo no Jardim Ângela. Fátima Madalena de Campos Lico. *Juventude, violência e ação coletiva*, 2009. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 229-230.

[381] Idem, ibidem, p. 243 e 246.

[382] Idem, ibidem, p. 248.

[383] Idem, ibidem, p. 291.

exclusão social, com a oferta de opções de escolhas para realizarem projetos e sonhos e de um caminho a ser seguido como projeto viável para o futuro[384].

Ao final do trabalho, a pesquisadora afirma que, no distrito do Jardim Ângela, ocorreu uma maior mobilização da sociedade civil no que se refere às ações coletivas para enfrentamento da violência, o que está se desenvolvendo mais recentemente no distrito do Grajaú.

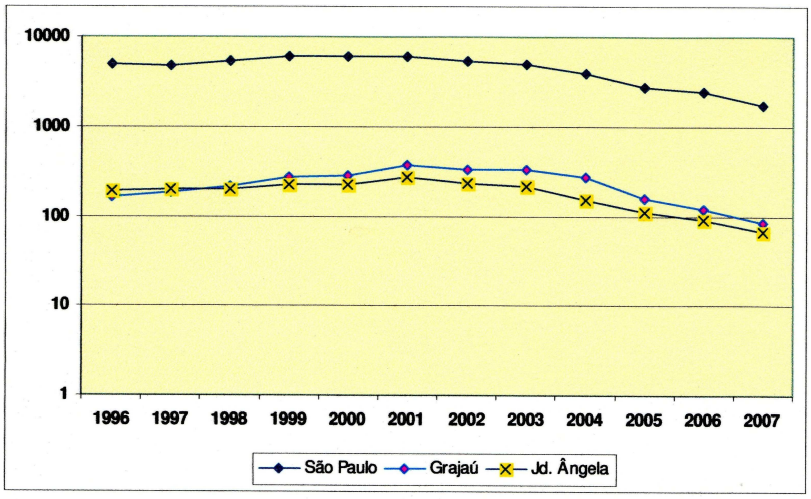
Apesar de verificar uma rede de entidades lideradas pela Igreja Católica e uma ação mais integrada das Unidades de Saúde no Jardim Ângela, em ambos os distritos, os jovens não são protagonistas das ações e aqueles que deixam de estudar, permanecem fora dos projetos, sendo que as *políticas públicas* e as ações coletivas destinadas à juventude são "fragmentadas e desarticuladas em ambos os distritos" e a "rede de proteção aos jovens é difusa, as escolas têm papel preponderante e as entidades têm vocação para a prática assistencial"[385].

A despeito destas constatações, a pesquisadora entendeu que a hipótese inicial de que havia uma rede mais organizada no distrito do Jardim Ângela foi parcialmente demonstrada em virtude da observação de que nos dois distritos administrativos ocorreu uma tendência de queda nas taxas de mortalidade por agressões/homicídios, mais acentuada no Jardim Ângela, acompanhando a tendência persistente de queda nos últimos anos no município de São Paulo[386].

Na verdade, ao se analisar o gráfico abaixo, extraído da própria pesquisa, que traduz a variação do número absoluto de homicídios em ambos os distritos e no município de São Paulo, verifica-se que a diferença entre os distritos e entre estes e o município é muito tênue e, por isso, difícil confirmar a relação da redução dos homicídios com as ações desenvolvidas no Jardim Ângela:

[384] Fátima Madalena de Campos Lico. *Juventude, violência e ação coletiva*, 2009. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 297.
[385] Idem, ibidem, p. 6.
[386] Idem, ibidem, p. 286.

GRÁFICO 4 – Evolução do número de homicídios (1996-2007)



As conclusões da pesquisa realizada por Fátima Madalena de Campos Lico não demonstram que as *políticas públicas de segurança* são ineficientes no tocante à prevenção criminal, mas apenas que nos dois distritos analisados - Grajaú e Jardim Ângela - não há dados suficientes para comprovar que tais políticas, implementadas por órgão governamentais e entidades comunitárias, foram responsáveis pela redução de homicídios tal qual fora noticiado e propagado como fato consumado.

Afora esta constatação, há outras conclusões na pesquisa que merecem destaque. Em decorrência da mobilização das entidades atuantes, especificamente no Jardim Ângela, foram realizados os chamados Tribunais Públicos (Populares ou Civis) que promoveram reivindicações da população perante o Poder Público. Estas iniciativas traduzem resultados positivos alcançados pelas *políticas públicas de segurança* implementadas na região relacionadas à garantia do exercício da cidadania.

O primeiro foi realizado tendo como foco a área de segurança e saúde, em 2002 e, em outubro de 2008, foi realizado o segundo para a área de lazer e cultura.

Nestes eventos, com a participação de juízes, membros do Ministério Público e advogados, representantes do governo eram chamados para responder às demandas da população sob pena de, no caso de não atendimento das necessidades da comunidade, ingressar-se com ação civil pública em âmbito judicial para cobrança dos resultados. O

pleito de 2002 resultou em ampliação dos postos de saúde na região e inauguração de uma companhia da Polícia Militar com o conseqüente aumento do efetivo policial na região[387].

O número de pessoas atendidas pelos programas assistenciais, de cultura e lazer, assim como o aumento da capacidade de mobilização ou do "capital social", são resultados que atendem à finalidade das *políticas públicas de segurança*, não havendo motivos, portanto, para menosprezá-los e construir uma duvidosa relação entre tais políticas ou ações e a redução criminal ou redução do sentimento de insegurança. Ressaltar os resultados diretos decorrentes das ações seria o mais adequado, pois é o que verdadeiramente pauta a implementação das políticas desta natureza.

Assim, observa-se que apesar de não haver comprovação de que as ações implementadas nos distritos da Zona Sul de São Paulo, que se enquadram na definição de *políticas públicas de segurança* apresentada por Ana Sofia Schmidt de Oliveira, foram responsáveis pela redução dos delitos ou do sentimento de insegurança, é possível constatar que geraram resultados diretamente relacionados à garantia de outros direitos[388] e ao incremento do "capital social"[389].

Outro exemplo de conjunto de ações sociais muito difundido que não se baseia em medidas tipicamente policiais, mas se intitula como responsáveis por impactos positivos na área da *segurança pública*, pode-se mencionar os projetos implementados pelo governo federal intitulados como "Territórios de Paz".

Em vista dos objetivos estabelecidos no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), o governo federal tem priorizado repasse de recursos a diversos projetos apresentados por estados e municípios e direcionados a melhorias na área de *segurança pública*.

Um dos principais projetos do PRONASCI[390], trata-se do "Territórios de Paz".

Implementado a partir do final de 2008, inicialmente em regiões metropolitanas que registravam índices elevados de homicídio, o projeto tem por objetivo a realização de até

---

[387] Fátima Madalena de Campos Lico. *Juventude, violência e ação coletiva*, 2009. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 269.

[388] Como exemplo, o fato de que mais da metade dos pais dos jovens que não estudam (65,4%) recebem ajuda de Associações de Amigos de Bairro e das Igrejas, tais como cestas básicas, distribuição de leite, roupa, alimentos e cursos oferecidos

[389] Como exemplo, a realização dos dois Tribunais Públicos (ou populares) no Jardim Ângela.

[390] O estande referente aos "Territórios de Paz" foi o maior destaque na "Feira de Conhecimento" realizada na Conferência Nacional de Segurança Pública, em agosto de 2009, contando, inclusive, com apresentações em vídeo e mídias interativas.

30 ações de prevenção e enfrentamento à violência nas regiões selecionadas, a fim de reduzir os índices de criminalidade e percepção da segurança da população. Nos termos do projeto, o bairro contemplado receberia o policiamento de proximidade, monitoramento dos espaços mais perigosos por câmeras de vídeo e projetos que promovem o acesso à justiça, educação, lazer e infra-estrutura. Para que o programa do governo federal tenha alcance local, prevê-se, além da adesão dos governos estaduais, participação ativa dos municípios, principalmente no que diz respeito à sua gestão e execução.

Até setembro de 2009[391], haviam sido implementados "Territórios de Paz" em bairros de oito regiões metropolitanas[392].

Durante o lançamento do programa na região administrativa de Itapoã, no Distrito Federal, em 16 de dezembro de 2008 o Ministro da Justiça, Tarso Genro, divulgou estimativa daquele Ministério de que, em um ano, os "Territórios de Paz" registrariam queda de, no mínimo, 50% nos índices de criminalidade[393].

Uma iniciativa que merece destaque positivo no âmbito desse projeto foi a realização de um convênio entre o Ministério da Justiça e a FGV Projetos[394] a fim de que esta instituição realizasse o monitoramento das ações do PRONASCI, no qual o "Territórios de Paz" está incluído, fornecendo, periodicamente, elementos para que o Ministério da Justiça acompanhe e avalie a execução das medidas.

Este constante acompanhamento possibilita eventuais redirecionamentos ou readequações das medidas implementadas com vistas a alcançar os objetivos traçados[395] e

---

[391] Ministério da Justiça. "*Melhora percepção de segurança nos Territórios de Paz, aponta FGV*. Brasília, 15 set. 2009. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/main.asp? View=%7B4E0605ED%2DA923%2D47D1%2D8313%2D91B5B639C26E%7D&Team=&params=itemID=%7B129A20BA%2D5B10%2D41B1%2DA4C7%2D85BBC3618D6C%7D%3B&UIPartUID=%7B2218FAF9%2D5230%2D431C%2DA9E3%2DE780D3E67DFE%7D>. Acesso em: 29.11.2009.

[392] Por ordem de inauguração dos projetos: Santo Amaro, Recife (PE) – 2 de dezembro de 2008; Complexo do Alemão, Rio de Janeiro (RJ) – 4 de dezembro de 2008; Zona de Atendimento Prioritário 5, Rio Branco (AC) – 10 de dezembro de 2008; Itapoã, Brasília (DF) – 16 de dezembro de 2008; São Pedro, Vitória (ES) – 6 de março de 2009; Benedito Bentes, Maceió (AL) – 19 de maio de 2009; Bom Jesus, Porto Alegre (RS) – 26 de junho de 2009; e Tancredo Neves, no início de 2010.

[393] *O Estado de São Paulo*, 16 dez. 2009. Disponível em: <2http://www.estadao.com.br/noticias/cidades, territorios-de-paz-reduzem-violencia-em-50-diz-tarso,294941,0.htm>. Acesso em: 29.11.2009.

[394] A FGV Projetos é a unidade de extensão de ensino e pesquisa da Fundação Getulio Vargas, responsável pela aplicação do conhecimento acadêmico, gerado e acumulado em suas escolas e institutos, como a Escola Brasileira de Economia e Finanças (EBEF), a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP).

[395] Este monitoramento foi concretizado por meio do Sistema de Monitoramento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional das ações do PRONASCI (SIMAP/PRONASCI) que conta, inclusive, com um portal na *internet*, permitindo que as unidades executoras alimentem as informações físico-financeiras sobre o andamento dos projetos para os quais receberam a verba federal, de modo que haja um

decorre do reconhecimento, por parte do Programa, de que "o foco muda dos insumos da *política pública* (*inputs*) para a cobrança em relação aos seus produtos e resultados (*outputs* e *outcomes*), bem como à qualidade destes"[396].

Os dois primeiros relatórios publicados acerca do desenvolvimento do PRONASCI, em dezembro de 2008[397] e em janeiro de 2009[398], não abrangeram a análise dos projetos "Territórios de Paz", visto que estes foram implantados a partir de dezembro de 2008. Em setembro de 2009, foram divulgados os resultados da "Pesquisa de percepção da população sobre o PRONASCI, cidadania, segurança e suas Instituições nos "Territórios da Paz"[399].

Os resultados das entrevistas indicaram que, segundo a percepção dos respondentes, o foco das ações tem sido nos jovens em situação de risco e nas mães das comunidades. Além disso, nos quatro primeiros "territórios" implementados, as ações do PRONASCI melhoraram a sensação de segurança para mais de 60% dos entrevistados. Constatou-se, ainda, que em todos os "territórios", mais de 80% acreditam que as ações irão melhorar a segurança. Um comparativo entre uma pesquisa realizada em março e outra em junho de 2009 indicou que aumentou a confiança no PRONASCI por parte dos entrevistados.

---

acompanhamento praticamente em tempo real das ações. Durante apresentação do SIMAP, na "Feira de Conhecimento" da Conferencia Nacional de Segurança Pública foi explicado que os próprios executores lançam as informações que são, posteriormente, auditadas por equipes da FGV Projetos. Em virtude da quantidade de projetos em andamento, não houve a possibilidade das equipes auditarem todos os projetos. Disponível em:<https://simap.mj.gov.br/>. Acesso em: 11.12.2009.

396 FGV Projetos. *Pronasci em Perspectiva*. São Paulo: FGV, 2008, p. 12. Disponível em: <http://www.fgv.br/fgvprojetos/arq/89.pdf>. Acesso em: 29.11.2009.

397 FGV Projetos. *Pronasci em Perspectiva*. São Paulo: FGV, 2008. Disponível em: <http://www.fgv.br/fgvprojetos/arq/89.pdf>. Acesso em: 29.11.2009.

398 O segundo relatório teve por objetivo incluir a atualização das informações orçamentárias em relação ao período compreendido entre outubro e dezembro de 2008 que, ainda, não haviam sido incluídas na primeira publicação. FGV Projetos. *Pronasci em Números*. São Paulo: FGV, 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/fgvprojetos/arq/88.pdf>. Acesso em 29.11.2009. Em virtude dos "Territórios de Paz" terem sido implementados a partir de dezembro de 2008, estas duas primeiras publicações não se referiam a este projeto. Contudo, interessante destacar que a realização de entrevistas com profissionais integrantes das instituições de segurança pública já demonstraram, segundo análises constantes do estudo, que existiam dificuldades na compreensão do que seria uma polícia eficaz, na padronização de dados e sistemas de informações criminais que possibilitassem a criação de um sistema padronizado de avaliação do impacto dos programas e uma grande dificuldade quanto ao diálogo e coordenação entre os diferentes órgãos públicos que atuam na área de segurança pública e em outros setores da Administração Pública.

399 Na pesquisa foram entrevistadas 2.850 pessoas nas regiões abrangidas pelo projeto, no período de 24 de junho a 3 de julho de 2009. A pesquisa teve por abrangência os projetos desenvolvidos nas regiões dos seguintes Territórios: Santo Amaro, Recife (PE); Complexo do Alemão, Rio de Janeiro (RJ); Zona de Atendimento Prioritário 5, Rio Branco (AC); Itapoã, Brasília (DF) 2008; São Pedro, Vitória (ES); Benedito Bentes, Maceió (AL); Bom Jesus, Porto Alegre (RS). Disponível em: <http://www.mj.gov.br/main.asp?View=%7B4E0605ED%2DA923%2D47D1%2D8313%2D91B5B639C26E%7D&Team=&params=itemID=%7B129A20BA%2D5B10%2D41B1%2DA4C7%2D85BBC3618D6C%7D%3B&UIPartUID=%7B2218FAF9%2D5230%2D431C%2DA9E3%2DE780D3E67DFE%7D>. Acesso em: 29.11.2009.

Quando a pergunta direcionava-se a crimes específicos, tais como violência contra mulheres e crianças, espancamentos, roubos a domicílio e assassinatos, na maioria dos casos, foi grande o percentual daqueles que entenderam que a situação melhorou e, em praticamente todos territórios, na comparação entre a pesquisa realizada em março e a realizada em junho, o percentual aumentou[400].

Uma peculiaridade diz respeito ao Complexo do Alemão, tendo em vista que, com exceção da percepção sobre a melhora nos casos de "assassinatos", a percepção em relação a todos os outros crime apresentou queda de percentual, ou seja, no comparativo entre as pesquisas realizadas em diferentes períodos, reduziu-se o número de pessoas que entendiam que as ações do PRONASCI diminuíram a incidência dos delitos. Apesar disso, permaneceram significativos os percentuais dos que acreditavam que tais infrações haviam diminuído.

No que diz respeito às opiniões dos profissionais de *segurança pública* entrevistados, a pesquisa demonstrou que grande parte ainda considera a situação da segurança tensa tendo também sinalizado que a *segurança pública* continuava igual na área em que atuava. No que tange às ações do PRONASCI, a maioria entendeu que deveriam ser direcionadas às ações preventivas e fortalecimento das instituições de segurança.

Apesar do fato de que foram entrevistados profissionais de todos os estados da federação e não apenas aqueles que atuam nos respectivos "Territórios da Paz", foi feita pergunta no que diz respeito a este programa em específico, sendo que no total dos profissionais entrevistados, 93,4% entenderam que, naqueles territórios, as ações do PRONASCI teriam sido eficazes na diminuição da violência.

Apesar da projeção inicial de que os índices criminais teriam uma queda de, no mínimo, 50% no período de um ano, não foi realizada qualquer menção a análises de tais índices, sejam baseados em registros policiais ou em pesquisas de vitimização.

Concomitantemente à publicação dos resultados da pesquisa acima pela FGV Projetos, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada[401] (IPEA) publicou estudo em que

[400] A única exceção refere-se aos casos de roubo em domicílio, hipótese em que o percentual de pessoas que entenderam que a situação melhorou, diminui em três dos quatro "territórios" já implementados em março de 2009.

[401] O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

foi analisado o desempenho do PRONASCI no ano de 2008[402]. No estudo foram verificados os aspectos orçamentários e principiológicos do programa, sendo tecidas críticas, especialmente, no tocante à ausência de ações ou medidas que controlassem a letalidade policial e ao repasse de recursos a projetos para municípios e estados que ainda não haviam criado o Gabinete de Gestão Integrada, requisito estabelecido no PRONASCI. Ressaltou-se, ainda, que não haviam sido previstos mecanismos que possibilitassem uma coordenação eficiente entre os diversos setores e esferas de governo, especialmente, as estaduais.

Embora tenha sido destacado o aspecto positivo de fomentar a participação do município na área da *segurança pública*, o estudo concluiu que a gestão do programa seria o ponto principal para garantir seu sucesso e esta tende a ser dificultada pelo fato de combinar ações muito díspares. Apesar de o programa incluir diversos projetos sociais já realizados pelo governo federal e alguns novos projetos, o conjunto não parecia ter sido montado de forma a criar, de fato, políticas com relações claramente estabelecidas entre ações previstas e resultados esperados, de modo que pudessem ser precisamente avaliados e atribuídos às ações.

Em virtude da aparente divergência de resultados entre os estudos, o Ministério da Justiça divulgou nota esclarecendo que as conclusões apresentadas pelo IPEA não possuíam fundamento, uma vez que o ano de 2008 "destinou-se à execução orçamentária" e que os programas haviam sido implementados em 2009, motivo pelo qual a avaliação realizada pela FGV Projetos retratava, com fidelidade, os resultados alcançados pelo PRONASCI, em especial, nos chamados "Territórios de Paz"[403].

Realmente, a despeito de o PRONASCI ter sido implementado no início de 2008, os "Territórios de Paz" só foram concretizados a partir de dezembro de 2008, porém, as aparentes divergências entre os estudos, aliado ao fato de não terem sido divulgadas pesquisas acerca de alterações nos índices criminais deixam evidente a existência de incertezas sobre os reais impactos do programa quanto aos objetivos propostos referentes à redução de delitos.

---

[402] IPEA. Diagnóstico e desempenho recente do programa nacional de segurança pública com cidadania, *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas.* Brasília, 2009, p. 761-778.

[403] Ministério da Justiça. *MJ esclarece estudos do Ipea e da FGV sobre Pronasci*. Brasília, 17 set. 2009. Disponível em: <2http://www.mj.gov.br/main.asp?View=%7B4E0605ED%2DA923%2D4...artUID=%7B2218FAF9%2D5230%2D431C%2DA9E3%2DE780D3E67>. Acesso em: 29.11. 2009.

Esta completa ausência de menção a registros oficiais de criminalidade na avaliação realizada pela FGV é fato relevante, pois, como afirmado, a idéia defendida pelo PRONASCI, no qual o projeto está inserido, é a de que "o foco muda dos insumos da *política pública* (*inputs*) para a cobrança em relação aos seus produtos e resultados (*outputs* e *outcomes*), bem como à qualidade destes".

Se, na divulgação do programa, defendeu-se que as projeções eram de redução de 50% dos índices criminais em cerca de um ano, a não divulgação de resultados parciais neste sentido, transcorrido metade do período previsto para o alcance das metas, lança a dúvida sobre a eficiência das ações no que toca à redução criminal.

Caso os índices criminais não sejam objeto de acompanhamento nas avaliações dos projetos, a dúvida recai não sobre a eficiência das medidas, mas sim no que diz respeito à finalidade das ações e esta problemática, acerca da finalidade das *políticas públicas de segurança* será abordada à frente.

Interessante destacar, ainda, que apesar do programa "Territórios de Paz" prever, na denominação adotada no presente estudo, a implementação concomitante e coordenada de *políticas públicas de segurança* e *políticas de segurança pública*, há indícios de que nos projetos realizados, o foco das ações recai sobre *políticas públicas de segurança*[404], por tal motivo, o projeto foi aqui analisado em relação à eficiência de como *políticas públicas de segurança* e, portanto, os resultados alcançados no que tange à redução de índices criminais, eficiência esta que não foi demonstrada.

---

[404] Ainda que não tenha sido objeto de pesquisas científicas e independentes, na região conhecida como Complexo do Alemão, no município do Rio de Janeiro, em que foi implementado um dos primeiros projetos do "Território de Paz" (com investimentos da ordem de R$ 150.943.404,46 segundo informações do próprio Ministério da Justiça), há notícias, divulgadas pelos meios de comunicação e reconhecida por autoridades oficiais, de que o local tornou-se refúgio de infratores ligados ao tráfico de entorpecentes que eram de outros locais. Esta migração seria motivada pelo fato de que os projetos e obras sociais ali realizadas estariam afastando a presença policial, visto que estas não poderiam ser paralisadas por conflitos decorrentes da presença policial que tivesse por objetivo evitar a prática de crimes. Trata-se de situação distinta da observada em outras áreas não abrangidas pelo "Território de Paz" nas quais a implementação de medidas policiais foi priorizada. Ressalte-se que em um dos confrontos, decorrentes de uma ação emergencial da polícia para conter uma invasão a uma comunidade próxima ao "Complexo do Alemão" comandada por pessoas ligadas ao tráfico de entorpecentes que nele estavam instaladas, houve inclusive o abatimento de um helicóptero da Polícia Militar do Rio de Janeiro que resultou na morte de tripulantes. Neste sentido: *O Globo*. Rio de Janeiro, 17 de out. 2009. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/10/17/confira-na-integra-nota-da-polícia-militar-sobre-guerra-de-traficantes-neste-sabado-768101169.asp>. Acesso em: 29.11.2009; *O Globo*. Rio de Janeiro, 19 out. 2009. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/mat/2009/10/19/polícia-prende-um-suspeito-apreende-armas-que-teriam-sido-usadas-na-tentativa-de-invasao-do-morro-dos-macacos-768124117.asp>. Acesso em: 29.11.2009; *O Globo*. Rio de Janeiro, 20 out. 2009. Disponível em: <http://arquivoetc.blogspot.com/2009/10/miriam-leitao-questao-de-todos.html>. Acesso em 29.11.2009; *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 04 dez. 2009. Disponível em: <6http://jbonline.terra.com.br/pextra/2009/12/04/e04124679.asp>. Acesso em: 05.12.2009.

Ressalte-se, mais uma vez, que reflexos positivos foram constatados, mesmo se considerado o curto espaço de tempo. Segundo o levantamento realizado, a "sensação de segurança" melhorou significativamente nas áreas em que o projeto foi implementado e há demonstrações que ela, em regra, melhora conforme o transcurso do tempo de implementação.

Entretanto, como analisado, a *segurança pública* é composta por um aspecto subjetivo e outro objetivo, os quais, muitas vezes, encontram-se descolados[405]. Portanto, indispensável que as *políticas públicas* destinadas a garantir este direito, sejam direcionadas e avaliadas sobre estes dois aspectos, sob pena de não atenderem aos seus objetivos.

Ainda no sentido da inexistência de comprovação de que *políticas públicas de segurança* são eficientes na redução de índices criminais, importante a menção aos programas divulgados na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública[406] que fizeram parte da "Feira de conhecimento" que integrava o evento[407].

---

[405] Grande sentimento de insegurança não necessariamente traduz altos índices criminais.

[406] Como já mencionado, a Conferência Nacional de Segurança Pública consistiu em evento realizado pelo Ministério da Justiça, em agosto de 2009, que reuniu integrantes de todos os órgãos do sistema de *segurança pública* e representantes da sociedade civil. A maioria dos participantes foi eleita nas conferências regionais e estaduais que antecederam e prepararam as discussões realizadas durante a Conferência Nacional. As discussões propiciaram um amplo debate democrático acerca do tema da *segurança pública*, o que, por si, já caracteriza o saldo positivo do evento. Apesar deste aspecto, vale ressalvar o notório conflito entre princípios e as diretrizes aprovadas. Como exemplo, pode-se citar a aprovação de proposições que previam a manutenção e de outras que previam a alteração das atribuições e naturezas constitucionais dos órgãos que compõe o sistema de *segurança pública*. Verificou-se, também, que algumas propostas aprovadas, assim o foram, não em virtude de sua imprescindibilidade para o aperfeiçoamento do sistema, mas pelas manifestações de movimentos sindicais, a exemplo da indicação como diretriz mais votada que se referia à proposta de emenda constitucional em trâmite no Congresso Nacional acerca de consolidação de agentes penitenciários como "polícia penal", conforme texto final aprovado no evento Disponível em: <http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1554:1o-conseg-define-qprincipiosq-e-qdiretrizesq-para-seguranca-publica&catid=49:noticias-gerais&Itemid=226>. Acesso em: 29.11.2009.

[407] Paralelamente aos debates ocorridos que visaram definir princípios e diretrizes a nortear a política de *segurança pública* nacional, foi realizada uma feira de exposições que buscou apresentar os projetos anteriormente inscritos pelos responsáveis pela execução e selecionados por uma comissão específica como modelos a serem seguidos na área de *segurança pública*. Foram apresentados 41 projetos em diversas atividades que abrangiam planos municipais de segurança, rede de conhecimentos em segurança pública, polícia comunitária, integração de órgãos públicos para a prevenção criminal, informatização de informações, assistência judiciária, mediações de conflitos, assistência ao preso e egresso, acompanhamento psicológico de policiais, atividades culturais destinada aos jovens em condições de vulnerabilidade, conselhos comunitários e teatro de fantoches. O resultado final com os projetos participantes da feira pode ser visualizado em: <http://www.conseg.gov.br/images/itensEditorDeConteudo/documentos/feira_conhecimento/resultado_final_selecao_portal.pdf>. Acesso em: 29.11.2009.

Salvo raras exceções[408], os projetos apresentavam dados referentes ao programa tais como data de implementação, normas legais, número e órgãos participantes, pessoas atendidas, todavia, não faziam menção a avaliações ou impactos observados no campo da prevenção criminal ou sentimento de segurança. Muitas das ações caracterizavam-se como *políticas públicas de segurança*, mas era nítida nas apresentações dos representantes dos projetos a vinculação com o campo da prevenção de delitos, apesar da inexistência de dados que a comprovassem.

Como projeto que sintetiza e exemplifica esta situação, pode-se citar o projeto Jovens no Exercício do Programa de Orientação Municipal (JEPOM), desenvolvido pelo Instituto Amigos da Guarda Municipal (IAGM), no município de São Vicente, no estado de São Paulo. O projeto foi criado em 2001 e, segundo informações divulgadas na "Feira de Conhecimento", no período compreendido entre 2001 e 2009, teria atendido cerca de sete mil jovens de ambos os sexos, residentes na cidade, na faixa etária de 18 anos e ajudado a reduzir em mais de 80% os índices de homicídios naquele município.

O projeto funciona como um "primeiro emprego"[409] e, durante o ano, além do oferecimento de uma bolsa-auxílio, oferece aos jovens participantes capacitação profissional por meio de cursos técnicos de informática, segurança do trabalho, enfermagem, meio ambiente, logística e gastronomia, cursos livres como preparação para vestibulares e concursos, reforço escolar, Libras, música, dança entre outros. Após a capacitação, o projeto busca facilitar aos jovens participantes a inserção no mercado de trabalho com parcerias com empresas da região. Nos dois últimos anos, foram oferecidas 400 vagas anuais.

Não há dúvidas que o projeto é um modelo interessante de *políticas públicas de segurança*, pois enfrenta diretamente problemas que contribuem para o envolvimento de jovens com a criminalidade. Entretanto, os materiais de divulgação e apresentação do projeto ligavam-no diretamente à redução de cerca de 88% no número absoluto de

[408] Como projetos que apresentaram dados sobre impacto no tocante à prevenção criminal ou diminuição do sentimento de insegurança, ainda que de modo superficial e sem demonstração técnica de correlação com os programas, pode-se citar o "Plano Municipal Integrado de Segurança Pública de São Carlos", "Projeto Ação na Linha" e "Rede de promoção de Ambientes Seguros – REPAS – Batalhão Participativo". No que diz respeito ao Programa "Fica Vivo" foi apresentado em conjunto com outras medidas da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais.

[409] Ao ingressar no JEPOM, os participantes podem fazer a opção entre atuar em projetos internos realizados como a equipe de jardinagem; JEPOM Aquático, desenvolvido em parceria com o Corpo de Bombeiros, com objetivo de auxiliar os guarda-vidas na orla da praia da cidade; JEPOM Ambiental que promove campanhas ligadas à natureza como a preservação das tartarugas marinhas; ou Estacionamento Social, equipe que auxilia a SETRANS em zonas de trânsito da cidade.

homicídios contra vítimas na faixa etária entre 18 e 24 anos no município de São Vicente na comparação entre 2001 e 2008.

Com uma população estimada em 330.795[410] habitantes, parece pouco provável que um projeto que, nos últimos dois anos abrangeu cerca de 800 jovens, tenha gerado um impacto tão significativo na prevenção do crime de homicídio.

Um estudo mais detalhado acerca do programa poderá demonstrar que houve um impacto positivo no tocante a esta redução, mas dificilmente tão significativo quanto o divulgado. Aliás, uma análise pormenorizada pode até mesmo concluir que não há evidências de que a redução de homicídios na região esteja relacionada com o programa. Na verdade, a finalidade imediata do projeto parece não ser essa, motivo pelo qual, a vinculação direta à prevenção criminal pode trazer conseqüências indesejáveis e desnecessárias.

Imagine-se que os números relativos a homicídios voltem a crescer no município de São Vicente, independentemente da manutenção do programa. No caso de permanecer uma tendência de alta, com certeza, serão pleiteadas medidas diversas ou o aperfeiçoamento das que estão sendo adotadas. A vinculação do programa à prevenção criminal, em um cenário como este, poderá ocasionar um contingenciamento de recursos em virtude da insuficiência dos resultados apresentados.

Da mesma forma, em um cenário de sustentabilidade de índices de homicídios, a identificação equivocada de políticas garantidoras destes índices pode acarretar no contingenciamento de recursos destinados a outras políticas que foram imprescindíveis à prevenção, políticas estas que podem não ter sido devidamente analisadas por conta da idéia de que a redução foi resultado do JEPOM.

O corte de custos e encerramento destas outras políticas poderá ocasionar a piora nos índices criminais que resultará no cenário anteriormente imaginado, iniciando-se um círculo perverso que redundará em contínuos erros de investimentos e implementação de políticas inadequadas.

Em estudo realizado pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo sobre o papel dos municípios na questão da *segurança pública*, concluiu-se que não há, ainda, estudos que comprovem que projetos de inclusão social e de prevenção foram, de

[410] IBGE, 2009.

modo direto e inequívoco, eficazes no combate aos níveis de criminalidade de uma determinada área[411].

Com relação à, já citada, análise de 228 ações sociais que visavam à prevenção criminal em curso no Brasil em 2005, a pesquisa constatou que apesar da maioria dos projetos informarem algum tipo de resultado (182), era baixíssimo o número daqueles que explicitaram os indicadores utilizados (30), tanto no processo da gestão e/ou do alcance e efetividade das ações[412].

Provavelmente, atentando para esta situação relativa às dificuldades em se obter resultados positivos na área da prevenção criminal apenas com ações sociais a partir do envolvimento da comunidade, João Gaspar Rodrigues defende que as políticas que contam com, ou tem por objetivo fomentar, a participação comunitária, devem atentar para o problema de que condicionar sua agenda apenas a problemas de criminalidade e violência pode gerar desmotivação e abandono no empenho desta comunidade, visto que os resultados concretos nem sempre são imediatos.

Em vista desta provável dificuldade, muitos doutrinadores defendem que referidas políticas devem buscar que as organizações em níveis comunitários cumpram múltiplas funções, pois, se as ações estiverem voltadas para produtos concretos de outra natureza, ligada à educação ou assistência social, a mobilização terá maior sucesso[413].

O mesmo autor explica, ainda, que, em locais altamente desorganizados, tais como favelas, seria demais esperar que cidadãos ou organizações populares voluntárias tivessem um papel importante para auxiliar uma política de redução de criminalidade em virtude do sentimento de desesperança, desespero, desconfiança e medo de retaliação por parte de criminosos. Por outro lado, mesmo em comunidades organizadas, não é prudente a inserção da colaboração comunitária como causa essencial para obtenção de resultados positivos no âmbito criminal em uma *política pública de segurança*[414].

Mesmo transcorrida praticamente uma década da expansão e sedimentação no território nacional de ações sociais com vistas a atuar nos fatores criminógenos, é

---

[411] Secretaria da Segurança Pública do Estado De São Paulo. Coordenadoria de Análise e Planejamento. *Estudos Criminológicos nº 4: O Papel dos Municípios na Segurança Pública* São Paulo, 2005, p. 65.

[412] Assembléia Legislativa do Espírito Santo. *Pacto pela paz: pesquisas e subsídios.* Vitória: Gráfica Espírito Santo, 2005, p. 75.

[413] João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 251.

[414] Idem, ibidem, p. 276-284.

praticamente inexistente a demonstração de experiências que surtiram resultados positivos significativos e consistentes e, na maioria dos casos em que isso ocorreu, elas foram acompanhadas de ações específicas à prevenção criminal.

Do exposto, verifica-se que o senso comum sobre as características destas ações sociais de resultados desconhecidos e não comprovados no âmbito da prevenção criminal coincidem com a definição conceitual apresentada por Ana Sofia Schmidt de Oliveira para *políticas públicas de segurança* as quais, segundo ela, realmente, sofrem ou causam impacto no fenômeno criminal.

Contudo, tendo em vista que a finalidade das *políticas públicas de segurança* é a de garantir direitos, sob perspectiva distinta da prevenção criminal, já que elas são destinadas não apenas à *segurança pública* (redução de delitos e do medo do crime), mas a um objetivo mais abrangente, à *segurança humana*, defende-se, no presente estudo, que o conceito deve ser readequado.

2.2.1.3. Estudo de caso: "Praças da Paz"

As experiências nacionais no que se refere aos projetos que se enquadram no conceito apresentado por Ana Sofia Schmidt de Oliveira seguem, em regra, as características das experiências acima mencionadas, quais sejam o foco voltado para a garantia de direitos fundamentais a populações carentes, especialmente aos jovens em situação de alta vulnerabilidade social, com a oferta de opções de lazer, cultura, complemento educacional, cursos profissionalizantes, etc.

A premissa adotada nesse contexto é a de que a garantia destes direitos impactará positivamente na *segurança pública*, pois fornecerá alternativas diversas da prática delituosa para as pessoas abrangidas pelas iniciativas, principalmente, no que se refere aos jovens.

Na breve análise realizada no item anterior sobre as *políticas públicas de segurança*, pode-se perceber, contudo, que não houve demonstração sobre o impacto das citadas políticas no aspecto objetivo da *segurança pública*, qual seja, a redução de delitos[415], apesar das ações serem divulgadas como eficientes no enfrentamento desta questão. Verificou-se também que, em regra, nos casos em que resultados são

[415] Vide ações comunitárias no Jardim Ângela e as ações inseridas no projeto "Territórios de Paz".

apresentados, não é comprovada a relação entre os projetos e os resultados positivos nesta questão.

Esta constatação já caracteriza um forte indício no sentido de que as *políticas públicas de segurança* não têm surtido o efeito de prevenção criminal propagado. O projeto "Território de Paz", por exemplo, teve o mérito de avaliar o impacto no aspecto subjetivo da *segurança pública*, na chamada sensação de segurança, mas não apresentou dados acerca dos índices criminais das áreas em que as ações foram implementadas, seja por meio de pesquisas de vitimização, seja por análise de indicadores criminais.

Em vista desta realidade, de escassez de estudos que visem avaliar eventuais alterações nos delitos cometidos nas regiões abrangidas pelas *políticas públicas de segurança*, optou-se por realizar um estudo de caso que, mesmo diante da impossibilidade de traduzir todas as variáveis de ações compreendidas sob este conceito, pudesse ao menos testar a hipótese e contribuir na abordagem do problema.

A idéia foi selecionar um projeto que permitisse trabalhar do modo mais isolado possível com a variável "*política pública de segurança* implementada".

Se a opção fosse a adoção de uma política desenvolvida em um município, por exemplo, seria difícil isolar todas as demais variáveis (atividade policial, implementação de ações por parte de outras esferas de governo ou secretarias, organizações, etc.) a fim de relacionar os resultados à política examinada. Quanto maior a área de abrangência, maior a dificuldade neste intuito.

Assim, partindo desse pressuposto, foi selecionado um conjunto de ações que, ainda que desenvolvido por uma instituição não governamental[416], apresenta as características observadas em grande parte das *políticas públicas de segurança*, sendo, inclusive, selecionada como uma das experiências a serem seguidas como modelo na área de prevenção criminal[417] na "Feira de Conhecimento" realizada na Conferência Nacional de Segurança Pública[418]. O conjunto de ações selecionados foi o projeto intitulado "Praças da Paz", desenvolvido pelo "Instituto Sou da Paz".

---

[416] Instituto Sou da Paz.

[417] Segundo o entendimento adotado neste evento.

[418] A escolha do projeto "Praça da Paz" como estudo de caso no presente trabalho antecedeu à seleção do projeto para apresentação na "Feira de Conhecimento", contudo, este fato posterior, corroborou a identificação deste como projeto que reúne as características a serem observadas nas *políticas públicas de segurança*.

O projeto "Praças da Paz" foi implementado a partir da parceria entre uma organização não governamental e uma instituição financeira privada. A idéia central do projeto foi a de revitalizar um espaço público situado em um distrito da periferia do município de São Paulo que estivesse em condições precárias ou nulas de infra-estrutura, situado em uma área de elevado índice criminal e que fosse utilizado pela comunidade como área de lazer[419].

O foco do projeto "Praças da Paz", apesar de ser implantado por meio da reestruturação de um espaço urbano de modo a melhorar a qualidade de vida da população que dele se utiliza, é a alteração significativa nos dois aspectos da *segurança pública*: índices criminais e sentimento de segurança. Por isso, a convergência com os objetivos deste trabalho que é o de avaliar medidas destinadas a reduzir a *insegurança pública*.

Os resultados deveriam ser alcançados não em decorrência da simples construção e entrega de um espaço de lazer aos moradores, mas, principalmente, pelo trabalho desenvolvido pela equipe responsável pelo projeto que concitaria a comunidade a, primeiramente, discutir "o que" deveria ser construído no local que melhor atendesse aos seus anseios. A idéia era que os moradores, após a mobilização para decisão acerca do que seria construído, acompanhassem as obras, e prosseguissem no desenvolvimento da praça, transformando-a não apenas em um ambiente de lazer, mas em um espaço concreto de participação comunitária para o enfrentamento dos problemas locais[420].

---

[419] "Antes de iniciar o projeto, era preciso escolher as praças que seriam revitalizadas. Para isso, foram utilizados alguns critérios. Em relação às características dos espaços, era preciso que eles comportassem pelo menos uma quadra de esportes, um parquinho infantil e um palco; que as áreas tivessem preferencialmente alguma construção prévia; que não houvesse necessidade de retirar muita terra (o que significa alto custo de reforma) e que os espaços tivessem posse claramente definida e ausência de problemas ambientais. Em relação ao entorno das praças eles deveriam ser preferencialmente cercados por moradias (diferente dos espaços de passagem, predominantemente comerciais); deveriam ser espaços em áreas *hot spots*, ou seja, com altos índices de violência; preferencialmente próximos às sua subprefeitura e deveriam contar com equipamentos públicos nas proximidades, como escolas, postos de saúde, conselho tutelar.

Por último, contavam para a seleção as características relacionadas à ocupação que já existia das áreas. Os espaços deveriam já ser freqüentados de alguma forma pela comunidade e esta deveria ter um histórico de mobilização dos moradores. Além disso, era preciso que nesses locais onde houvesse uma vontade e demanda por um projeto de intervenção". Texto extraído do site oficial do Instituto Sou da Paz. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/Default.aspx?TabId=756&language=pt-BR&CategoriaID=11>. Acesso em: 22.12.2008.

[420] "Por fim, a negociação dos interesses e o associativismo abrem aos jovens e a toda a comunidade, a possibilidade de desencadear transformações, acessando direitos sem o uso da força e da violência. O espaço público se torna então, um lugar de participação a partir do qual os jovens se encontram com outros moradores, comerciantes locais, policiais e funcionários do Estado". Disponível em: <http://www.soudapaz.org/Home/tabid/756/EntryID/87/language/pt-BR/Default.aspx>. Acesso em: 29.11.2009.

Partindo deste conceito, foram selecionadas três praças e construídas quadras, palcos, parques, etc., de acordo com as prioridades estabelecidas pela comunidade. As praças escolhidas pertencem aos distritos do Jardim Ângela (Zona Sul), Jardim Elisa Maria (Zona Norte) e Lajeado (Zona Leste), todos do município de São Paulo.

A construção das praças atendeu aos objetivos iniciais do programa com a participação da comunidade em todas as etapas, desde a escolha do que deveria ser construído até a inauguração dos espaços. As ações de mobilização da comunidade para escolha das praças, incluindo visitas a outros espaços para decisão do que poderia ser feito, iniciou-se em 2007 e as praças começaram a ser construídas efetivamente no segundo trimestre de 2008. As localizadas no Jardim Ângela e no Lajeado foram inauguradas em novembro e a última, situada no Jardim Elisa Maria, foi inaugurada em dezembro, todas em 2008.

Desde 2007, diversas atividades culturais e de mobilização comunitária foram realizadas nas áreas abrangidas pelo projeto, atividades estas que se intensificaram a partir da inauguração das praças. Atualmente, são realizados campeonatos de futebol, oficinas culturais, realização de eventos em datas comemorativas que contam com oferta de serviços sociais, shows e outras atividades destinadas a transformá-las em um ambiente de mobilização comunitária tal qual inicialmente projetado.

Destaque deve ser dado à edição de informativos por parte das comunidades das praças do Lajeado[421] e do Jardim Ângela[422] que divulgam as atividades lá desenvolvidas e convidam a comunidade a resolver e acompanhar soluções de problemas locais.

Diante disso, vê-se que as etapas planejadas foram concretizadas e o projeto caminha dentro do escopo central já mencionado.

Muito provavelmente, a realização de pesquisas de opinião e entrevistas, tal qual realizada para avaliação inicial dos "Territórios de Paz" demonstrarão impacto positivo dos moradores no que diz respeito à sensação de segurança, contudo, até o momento, não foram realizadas pesquisas que comprovem esta situação.

Em virtude da inexistência de dados anteriores acerca do aspecto subjetivo da *segurança pública*, no que diz respeito especificamente às áreas que sofreram direta influência da construção das praças, aliado ao fato de que os visíveis resultados de

[421] "Lajeado em movimento".
[422] "Comunidade Periférica Informada".

melhoria do espaço público indicam a forte probabilidade mencionada no parágrafo anterior, optou-se por enfocar a análise de eventual impacto do projeto no aspecto objetivo da *segurança pública*, qual seja a redução dos índices criminais, que, em regra, não são analisados em projetos desta natureza.

A dificuldade em se realizar, de modo individual, uma pesquisa de vitimização no local[423] e, de igual modo, a inexistência de dados específicos às regiões que são alvo do presente estudo, conduziu à abordagem única dos índices oficiais constantes no sistema informatizado de registro de ocorrências policiais do estado de São Paulo conhecido como *INFOCRIM*.

Por óbvio que não devem ser esquecidos os cuidados destacados no primeiro capítulo referente às limitações dos registros policiais para compreensão do fenômeno criminal, principalmente por não compreenderem estes, o universo dos delitos praticados. Contudo, a existência de séries históricas anteriores à implementação do projeto, contribuem para o fornecimento de importantes subsídios para a análise em foco.

Neste sentido, com a finalidade de verificar eventuais alterações de índices criminais na comunidade diretamente impactada pelo projeto, foram selecionados os logradouros próximos das praças (em regra, três a quatro quarteirões em seu entorno)[424] e realizado o levantamento dos registros policiais relativos ao primeiro semestre de 2008 (antes da inauguração as praças) e primeiro semestre de 2009 (depois da inauguração das praças).

Após o levantamento dos boletins de ocorrência registrados nos distritos policiais responsáveis por cada praça, foi realizada a leitura individual de tais documentos oficiais, especialmente no que diz respeito ao histórico, visando excluir ocorrências não criminais, duplicidades ou fatos que não ocorreram na região tais como, clonagem de cartão bancário,

---

[423] Apenas exemplificando as dificuldades, Túlio Kahn afirma que uma metodologia de pesquisa de vitimização em padrões internacionais (UNICRI), não podem deixar de considerar alguns critérios como a população-alvo ser composta por pessoas com 16 anos ou mais; amostragem aleatória; um mínimo de 1.000 entrevistas; e abordagem da vitimização através de diversas modalidades criminais: roubo/furto de moto, depredação em automóvel, roubo/furto de bicicleta, roubo/furto de automóvel, furto de algum item de dentro do carro, roubo/furto a pessoas, agressão, arrombamento de casa, tentativa de arrombamento de casa e agressão sexual. Instituto de Segurança Pública. *Relatório Final da Pesquisa de condições de vida e vitimização – 2007*. Rio de Janeiro, 2009, p. 18.

[424] As ruas que foram selecionadas no entorno de cada praça podem ser verificadas nos Apêndices.

furtos ocorridos no interior de transporte coletivo percebidos pela vítima somente quando da descida em ponto existente no local, etc.[425].

Os dados referentes a cada praça podem ser acompanhados nas tabelas abaixo transcritas:

TABELA 2 – Registros policiais – "Praça da Paz" - Jardim Elisa Maria

1º SEMESTRE 2008		**1º SEMESTRE 2009**		
NATUREZA	**QTD**	**NATUREZA**	**QTD**	**%**
Injúria	0	Injúria	3	
Injúria e violência doméstica	1	Injúria e violência doméstica	1	
Ameaça e injúria	3	Ameaça e injúria	3	
Ameaça	7	Ameaça	10	
Ameaça e violência doméstica	3	Ameaça e violência doméstica	11	
Ameaça e lesão corporal dolosa	0	Ameaça e lesão corporal dolosa	0	
Ameaça e dano	1	Ameaça e dano	0	
Ameaça e outros	4	Ameaça e outros	0	
LCD	10	LCD	7	
LCD e violência doméstica	6	LCD e violência doméstica	13	
LCD e ameaça	5	LCD e ameaça	5	
LCD e dano	5	LCD e dano	0	
Vias de fato	0	Vias de fato	1	
Vias de fato e violência doméstica	2	Vias de fato e violência doméstica	1	
Homicídio	1	Homicídio	0	
Homicídio tentado	2	Homicídio tentado	2	
Calúnia	0	Calúnia	0	
Estupro/atentado violento ao pudor	2	Estupro/atentado violento ao pudor	1	
Outros	1	outros	1	
CONTRA A PESSOA	**53**	**CONTRA A PESSOA**	**59**	**11,32**
Furto - outros	13	Furto - outros	11	
Furto - residência	8	Furto - residência	9	
Furto - veículo	1	Furto - veículo	7	
Roubo - outros	18	Roubo - outros	17	
Roubo - Residência	1	Roubo - Residência	0	
Roubo - veículo	3	Roubo - veículo	2	
Roubo - Carga	5	Roubo - Carga	2	
Roubo - estabelecimento comercial	2	Roubo - estabelecimento comercial	3	
Veículo localizado/adulterado	8	Veículo localizado/adulterado	22	
Outros	1	Outros	4	

[425] A quantidade de boletins excluídos e natureza podem ser verificadas nos Apêndices.

CONTRA O PATRIMÔNIO	**60**	**CONTRA O PATRIMÔNIO**	**77**	**28,34**
Tráfico de drogas	6	Tráfico de drogas	1	
Apreensão de drogas / porte	4	Apreensão de drogas / porte	2	
Jogo de azar	9	Jogo de azar	0	
Captura de preso	1	Captura de preso	2	
Porte arma branca	0	Porte arma branca	0	
Porte arma de fogo	2	Porte arma de fogo	0	
Outros	1	Outros	7	
OUTROS	**23**	**OUTROS**	**12**	**-47,8**
TOTAL	**136**	**TOTAL**	**148**	**8,83**

MOTIVAÇÕES CRIMES CONTRA A PESSOA – CONFLITOS ENTRE		
ANO	2008	2009
Vizinhos	7	5
Familiares	13	11
Casal	9	16
Ex casal	12	15
Outros	18	12

TABELA 3 – Registros policiais – "Praça da Paz" - Jardim Ângela

1º SEMESTRE 2008		**1º SEMESTRE 2009**		
NATUREZA	**QTD**	**NATUREZA**	**QTD**	**%**
Injúria	0	Injúria	0	
Injúria e violência doméstica	0	Injúria e violência doméstica	1	
Ameaça	1	Ameaça	4	
Ameaça e violência doméstica	3	Ameaça e violência doméstica	0	
Ameaça e lesão corporal dolosa	1	Ameaça e lesão corporal dolosa	0	
LCD	1	LCD	4	
LCD e violência doméstica	3	LCD e violência doméstica	5	
LCD e dano	1	LCD e dano	0	
Vias de fato	0	Vias de fato	0	
Vias de fato e violência doméstica	2	Vias de fato e violência doméstica	0	
Homicídio	1	Homicídio	0	
Homicídio tentado	0	Homicídio tentado	0	
CONTRA A PESSOA	**13**	**CONTRA A PESSOA**	**14**	**7,7**
Furto - outros	1	Furto - outros	3	
Furto - residência	2	Furto - residência	0	
Furto - veículo	1	Furto - veículo	1	
Roubo - outros	2	Roubo - outros	1	
Roubo - Residência	0	Roubo - Residência	0	
Roubo - veículo	1	Roubo - veículo	0	

Roubo - Carga	0	Roubo - Carga	4	
Roubo - estabelecimento comercial	1	Roubo - estabelecimento comercial	1	
Veículo localizado	0	Veículo localizado	7	
Outros	0	Outros	2	
CONTRA O PATRIMÔNIO	**8**	**CONTRA O PATRIMÔNIO**	**19**	**137,5**
Jogo de azar	1	Jogo de azar	0	
Captura de preso	1	Captura de preso	1	
OUTROS	**2**	**OUTROS**	**1**	**- 50**
TOTAL	**23**	**TOTAL**	**34**	**47,83**

MOTIVAÇÕES CRIMES CONTRA A PESSOA – CONFLITOS ENTRE		
ANO	2008	2009
Vizinhos	1	1
Familiares	0	2
Casal	4	4
Ex casal	6	4
Outros	2	3

TABELA 4 – Registros policiais – "Praça da Paz" – Lajeado

1º SEMESTRE 2008		**1º SEMESTRE 2009**		
NATUREZA	**QTD**	**NATUREZA**	**QTD**	**%**
Injúria	1	Injúria	0	
njúria e violência doméstica	1	Injúria e violência doméstica	2	
Ameaça e injúria	1	Ameaça e injúria	2	
Ameaça	2	Ameaça	1	
Ameaça e violência doméstica	2	Ameaça e violência doméstica	4	
Ameaça e lesão corporal dolosa	0	Ameaça e lesão corporal dolosa	0	
LCD	1	LCD	3	
LCD e violência doméstica	6	LCD e violência doméstica	1	
LCD e ameaça	1	LCD e ameaça	3	
LCD e dano	0	LCD e dano	1	
Vias de fato	0	Vias de fato	0	
Vias de fato e violência doméstica	1	Vias de fato e violência doméstica	0	
Homicídio	0	Homicídio	0	
Homicídio tentado	0	Homicídio tentado	0	
Calúnia	1	Calúnia	0	
Estupro/atentado violento ao pudor	1	Estupro/atentado violento ao pudor	0	
Morte suspeita	0	Morte suspeita	1	
CONTRA A PESSOA	**18**	**CONTRA A PESSOA**	**18**	**0**
Furto - outros	3	Furto - outros	1	
Furto - residência	4	Furto - residência	3	
Furto - veículo	0	Furto - veículo	3	
Roubo - outros	8	Roubo - outros	8	

Roubo - Residência	0	Roubo - Residência	0	
Roubo - veículo	2	Roubo - veículo	5	
Roubo - Carga	1	Roubo - Carga	2	
Roubo - estabelecimento comercial	0	Roubo - estabelecimento comercial	1	
Veículo localizado	5	Veículo localizado	9	
Outros	2	Outros	1	
CONTRA O PATRIMÔNIO	**25**	**CONTRA O PATRIMÔNIO**	**33**	**32**
Tráfico de drogas	2	Tráfico de drogas	2	
Apreensão de drogas / porte	1	Apreensão de drogas / porte	1	
Jogo de azar	2	Jogo de azar	0	
Captura de preso	1	Captura de preso	0	
Porte arma branca	1	Porte arma branca	0	
Outros	1	Outros	0	
OUTROS	**8**	**OUTROS**	**3**	**- 62,5**
TOTAL	**51**	**TOTAL**	**54**	**5,9**

MOTIVAÇÕES CRIMES CONTRA A PESSOA – CONFLITOS ENTRE		
ANO	2008	2009
Vizinhos	4	3
Familiares	3	2
Casal	5	10
Ex casal	3	2
Outros	3	1

Em virtude da área de análise ter reduzida abrangência espacial, optou-se por levantar os registros policiais referentes a um semestre com a finalidade de se formar um universo maior de pesquisa que atenuasse as fragilidades em termos de comparação de dados estatísticos. Mesmo optando-se por um maior período, no caso, o semestre completo, os dados de delitos registrados nas três áreas selecionadas nos períodos selecionados ficou próximo ou abaixo da centena, o que importa em maior cautela na análise tendo em vista que pequenas variações em números absolutos podem gerar grandes alterações em termos percentuais, não traduzindo a realidade do fenômeno.

Com a ressalva acima, interessante destacar que nas três praças, observou-se um aumento no número total de delitos registrados. Ao se dividir os delitos pelos índices de "crimes contra a pessoa" e "crimes contra o patrimônio", é possível verificar que eles

permanecem nos mesmos patamares, à exceção, observada nas três regiões, do número de "veículos localizados"[426] que apresentaram aumento significativo.

Analisando-se a motivação dos "crimes contra a pessoa", em todas as áreas, é nítida a relação entre os delitos e os conflitos decorrentes de problemas conjugais e familiares - informação importante para o planejamento de medidas que visem trabalhar com os fatores de risco relacionados aos crimes desta natureza.

As constatações acima referem-se às regiões no entorno das três "praças", contudo, é possível a análise de alguns dados peculiares às praças individualmente consideradas, o que permite reflexão específica sobre os problemas existentes em cada local.

Na praça e entorno do distrito de Lajeado, houve um aumento no número de roubo e furto de veículos, acompanhados do já mencionado incremento[427] número de "veículos localizados". Em uma área tão circunscrita, estas diferenças podem indicar a existência de um indivíduo ou grupo atuando neste segmento de atividade criminosa e a análise detida sobre tais delitos pode auxiliar em procedimentos de investigações desenvolvidas pelos órgãos policiais responsáveis pela região, bem como adoção de medidas preventivas.

Os dados referentes ao Jardim Ângela, além das observações referentes às três praças, destacam a ocorrência, em 2009, de quatro delitos classificados como "roubo de carga". Os delitos foram praticados nos meses de março, abril e junho, sendo que em três casos a mercadoria tratava-se de gêneros alimentícios. Mais uma vez, apesar do pequeno número absoluto de casos, em virtude da limitação espacial das áreas analisadas, é possível concluir pela existência de um grupo que esteja atuando nesta área na prática desta espécie de delito, informações que podem auxiliar na adoção de medidas que visem prevenir o cometimento de tal crime.

Situação um pouco diversa verifica-se no entorno da praça do Jardim Elisa Maria. Isto porque, apesar do aumento do número de furto de veículos e acompanhado do incremento significativo do número de veículos localizados na região se comparados os dois períodos, constata-se uma redução no número de "roubo de carga", ocorrências envolvendo máquinas de caça-níqueis e relacionadas ao crime de tráfico de entorpecentes.

[426] "Veículos localizados" refere-se a veículos que foram objeto de crime, normalmente furto e roubo, e foram localizados pela polícia por serem abandonados ou em virtude de fiscalização policial.
[427] Ressaltando-se sempre a precariedade inerente ao número reduzido de casos.

No que se refere ao “roubo de carga”, apesar do pequeno número em termos absolutos, pode-se perceber uma alteração no foco dos crimes se comparados os dois períodos. Se no primeiro semestre de 2008 as cargas visadas eram “bebidas” e “gêneros alimentícios”, em 2009, além do registro de apenas duas ocorrências, nenhuma das duas teve como alvo aquele tipo de mercadoria, referindo-se a eletroeletrônicos e informática.

Outro detalhe interessante apresenta-se nas ocorrências de tráfico de drogas e “jogo de azar”: em ambos os casos, houve diferença significativa entre os registros policiais. No caso das ocorrências de jogo de azar, quando da análise dos registros, percebe-se claramente o foco da atividade policial nesta atividade no transcurso do mês de abril de 2008, oportunidade em que foram registradas 7 das 9 ocorrências do semestre.

No que diz respeito às ocorrências de tráfico de entorpecentes, verifica-se que elas foram distribuídas ao longo dos meses e, pelas características deste tipo de crime, principalmente no que tange ao alto percentual da chamada “cifra-negra”, é difícil a afirmação no sentido de que a inexistência de registro em 2008, corresponde ao encerramento das atividades no local, contudo, referida hipótese não deve ser descartada.

Dos dados coletados nas três áreas escolhidas para a realização deste estudo de caso para testar a hipótese do presente trabalho, pode-se alegar que a redução dos registros de tráfico de entorpecentes revele a efetiva diminuição da ocorrência deste tipo de delito no local, seria uma evidência de eficiência das ações relacionadas ao projeto “Praça da Paz” para redução de práticas delituosas e conseqüente impacto positivo no aspecto objetivo da *segurança pública*.

Entretanto, mesmo que tenha ocorrido a real diminuição da atividade de tráfico ilegal de drogas na região, outro elemento que só esteve presente no projeto do Jardim Elisa Maria deve ser levado em consideração: a instalação, a partir de janeiro de 2008, de câmeras de videomonitorização justamente na área em que a praça foi construída. No total, existem cerca de oito câmeras nas ruas abrangidas pela pesquisa e adjacências, sendo difícil distinguir se uma eventual redução nesta espécie de atividade ilícita decorreu das ações desenvolvidas pelo projeto “Praças da Paz” ou em decorrência do videomonitoramento desenvolvido pela Polícia Militar no local. Trata-se de ponto que merece ser melhor explorado.

De todo modo, o que se verificou é que não houve alterações substanciais no que diz respeito aos registros policiais criminais na área diretamente impactada pelo projeto, ou seja, não foi possível comprovar a eficiência da *política pública de segurança* [428]adotada.

Pode-se argumentar que o objetivo, a finalidade, do projeto "Praças da Paz" não é enfrentar diretamente o fenômeno criminal, mas incentivar um incremento no chamado "capital social" da comunidade e incidir nos fatores de risco ou condicionantes das condutas delituosas, visando uma atuação indireta na questão da *segurança pública*.

Sim, contudo, este objetivo também não prescinde de um diagnóstico preciso e foco de delitos, ou fatores de risco, em específico, tendo em vista que cada crime possui uma dinâmica própria, não sendo produtivo buscar enfrentar todas as matrizes criminais indistintamente.

A questão é que, ao definir que o projeto "Praça da Paz" visa atuar na esfera da prevenção criminal, igualmente se deve definir qual ou quais crimes se pretende atingir, pois, somente assim será possível analisar como eles se manifestam em âmbito local e qual a melhor maneira de abordar o problema. No levantamento dos registros policiais, demonstrou-se que mesmo em uma pequena área como a observada no entorno das praças, cada espécie delitual possui uma dinâmica própria, assim, se o objetivo é a redução da prática de delitos no local, deve-se definir que espécies de delitos serão enfocados no desenvolvimento do projeto e os impactos devem ser avaliados constantemente de modo a guiar toda a implementação da experiência.

Realizado este diagnóstico, deverão ser estabelecidas metas que devem ser monitoradas durante todo o processo de execução da *política*. O projeto "Praça da Paz" possui metodologia e premissas que podem se concretizar como uma política destinada a prevenir crimes, entretanto, do modo como foi, até então, implantado, não demonstrou ter cumprido esta finalidade.

Não significa que não trouxe resultados positivos. Ao contrário, como afirmado, a simples obtenção de melhorias ambientais no local, as diversas atividades realizadas nas praças, a busca no sentido da mobilização comunitária são resultados notórios e merecem destaque[429]. Entretanto, na questão criminal, ainda não há comprovação de efeitos.

---

[428] Só não definida como *política pública de segurança* por não ser desenvolvida pelos órgãos públicos nem receber financiamento público para a execução, sendo válida, contudo, como base de análise de eficiência visto equiparar-se o modelo às *políticas públicas de segurança* desenvolvidas em outras localidades.

[429] Neste sentido vide jornais elaborados pelos moradores nos Apêndices deste trabalho.

Diante de tais evidências, conclui-se que as *políticas públicas de segurança* não possuem como finalidade imediata a prevenção criminal, sendo de rigor enfrentar o desafio de conceituá-las adequadamente, pois sua vinculação a tais resultados gera conseqüências negativas que contaminam tanto as próprias *políticas públicas de segurança* quanto à demanda por *políticas de segurança pública*.

2.2.1.4. Finalidades: proposta de delimitação conceitual

A distinção conceitual proposta por Ana Sofia Schmidt de Oliveira entre *políticas públicas de segurança* e *políticas de segurança pública* foi realmente importante no processo de consolidação da abordagem da *segurança pública* sob uma perspectiva interdisciplinar e não fundamentada, exclusiva ou prioritariamente, em medidas repressivas de persecução penal, inerentes ao sistema de justiça criminal.

Entretanto, a existência de um movimento pendular[430], comum aos períodos de transição sobre qualquer fenômeno, parece ter conduzido alguns autores e atores sociais a sobrevalorizar as até aqui chamadas *políticas públicas de segurança* em detrimento das *políticas de segurança pública.*

Ana Sofia Schmidt de Oliveira estabeleceu um marco teórico, não tendo tido a intenção de confrontar as políticas definidas, muito pelo contrário, o objetivo foi o de exatamente evitar discursos antagônicos entre políticas repressivas e preventivas até então vigentes no senso comum[431].

Com a finalidade de equalizar algumas distorções que acabam por situar as *políticas públicas de segurança* em campo diverso do qual devem atuar, o que se propõe é um aprofundamento na distinção entre estas e as *políticas de segurança pública*, a partir da própria definição apresentada por Ana Sofia Schmidt de Oliveira.

Neste sentido, em observância ao conceito de *segurança pública* definido no primeiro capítulo, pode-se entender que as *políticas públicas de segurança* possuem uma abrangência maior do que o espectro delimitado pela *segurança pública*. Assim, o termo *segurança* da expressão *política pública de segurança* relaciona-se melhor com o conceito

---

[430] Janaina Conceição Paschoal também observou esse tipo de movimento quando analisou a responsabilidade da mídia no trato da violência. (Segurança Pública – Poder e Dever de todos. In: ILANUD (Org.). *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo, 2002, p. 70).

[431] Idem, ibidem, p. 48-62.

de *segurança humana* que compreende a segurança pessoal, social, jurídica, política, cultural, econômica, nacional, alimentar, industrial, laboral, biossegurança, e outras, não se resumindo à questão da prevenção criminal.

Ao defender que sob este signo abrigam-se *"ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência"* é importante destacar que este reflexo na *segurança pública*, na prevenção de delitos, é indireto, ou seja, não define o escopo, a finalidade das ações inseridas em uma *política pública de segurança*.

Neste caso, as *políticas públicas de segurança*, quando garantidoras de direitos fundamentais atingirão os fatores criminógenos que compõe o fundamento para o cometimento de delitos e, por isso, provavelmente, causarão impacto positivo na prevenção criminal, por reduzir o medo do crime em determinada comunidade ou por efetivamente reduzir os índices criminais. Entretanto, a ocorrência ou não deste resultado não será o fator decisivo na escolha pelo implemento da ação ou na avaliação que deve condicionar seu prosseguimento ou aperfeiçoamento.

Com a identificação e ciência desta finalidade das *políticas públicas de segurança*, diminui-se primeira o risco, apontado por Theodomiro Dias Neto[432], de que a ampliação do conceito de prevenção criminal resulte na colonização das *políticas públicas* pelas *políticas criminais* e, com isso, uma vinculação, cada vez maior, entre a prestação estatal de direitos e a prevenção social do delito. Neste sentido, dotar as *políticas públicas de segurança* da finalidade precípua de prevenção criminal contribuiria para que esta se convertesse em "finalidade transversal de outros sistemas estatais e sociais, nublando as diferenças entre o espaço da pena e o espaço da política, entre as políticas criminais e as políticas sociais".

Na prática, vale dizer que a afirmação de que uma medida que permita a utilização da infra-estrutura da escola nos finais de semanas pelos jovens de uma localidade tem como principal finalidade afastar estes jovens de práticas criminais, vincula a avaliação sobre sua eficiência. E nesse caso se, por exemplo, for constatado, por meio de pesquisas de vitimização e/ou acompanhamento de registros policiais, que não houve qualquer melhora seja nos níveis criminais, seja no sentimento de segurança da população, ou, ainda, que ocorreu o aumento de alguns crimes em virtude do grande afluxo de pessoas

[432] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana:* o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 97-101

para os arredores da escola em virtude da medida, forçoso concluir que a medida não surtiu efeito e deve ser extinta ou, substancialmente, alterada.

Em sentido oposto, ao definir-se que esta é uma ação compreendida dentre as *políticas públicas de segurança* e, por tal motivo, a principal finalidade seria a de fornecer mais uma opção de lazer e atividades culturais àqueles jovens, propiciando melhorias no que diz respeito à *segurança humana*, a estabilidade no fenômeno criminal naquela localidade ou até eventual acréscimo em determinadas condutas delituosas, poderá exigir adoção de outras medidas, mas não se caracterizará como óbice ou como demonstração de ineficácia desta *política pública de segurança* adotada.

Desta forma, evita-se que as intervenções públicas em outras áreas sejam "contaminadas" pela busca exclusiva pela prevenção criminal, impedindo que a prestação de segurança a cidadãos marginalizados em seus direitos fundamentais transforme-se em dever de proteção da sociedade contra delinqüentes potenciais[433].

Esta é uma das conseqüências da delimitação do conceito de *política pública de segurança* ora proposto, mas não a única. Há um segundo aspecto que decorre da correta indicação da finalidade desta política, qual seja a constatação de que se esta política não tem por função principal a prevenção criminal, outro instrumento, outras medidas devem ser adotadas para enfrentar a questão.

Se esta diferença de finalidades não ficar clara, recursos e esforços podem ser incorretamente empregados o que, além de gerar sobrecarga das ações sociais que não devem ter o fenômeno criminal como escopo primordial, prejudicará a adoção de medidas destinadas exclusivamente à prevenção criminal.

Este desvio de esforços e a sobrecarga sobre as ações sociais provavelmente ocorrerão já que ao se asseverar que a *política pública de segurança* é eficiente no campo da prevenção criminal imagina-se que algo está sendo feito neste setor, o que pode atenuar a demanda por implementação de outras medidas em virtude do conseqüente superdimensionamento das expectativas de resultados decorrentes das ações sociais adotadas.

Desta forma, caso resultados satisfatórios não sejam atingidos no campo da prevenção criminal - o que, atualmente, como se demonstrou pelos casos estudados

[433] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana:* o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 101

costuma ser a regra -, as medidas específicas deixarão de ser adotadas e é provável que a descrença recaia sobre ações importantes para garantia de direitos diversos daqueles diretamente ligados à *segurança pública*. Em qualquer das hipóteses, o resultado há de ser desastroso.

Assim, imaginar, por exemplo, que atividades culturais destinadas aos jovens em um bairro carente traduzem medida de prevenção criminal pode amenizar a demanda por serviços específicos de policiamento, investigação ou outros mecanismos relacionados à busca pela redução de crimes. Caso permaneça ou até se verifique um recrudescimento relativamente à situação de insegurança, serão, invariavelmente, apresentadas críticas no sentido de que ações específicas no combate à criminalidade deixaram de ser adotadas, possibilitando que mais pessoas fossem vitimadas, havendo, ainda, a nefasta probabilidade de que tais críticas menosprezem os indiscutíveis benefícios inerentes à oferta de mais opções de cultura e lazer aos jovens da região.

Os recursos públicos, tanto financeiros quanto físicos, por mais abundantes que se verifiquem não serão capazes de atender todas as demandas sociais. Afora a discussão entre Estado do Bem Estar Social e Neoliberalismo que é rotineiramente atrelada à questão criminal, a correta alocação de recursos é imprescindível para a otimização dos meios e, por conseqüência, alcance dos fins almejados pelo Estado, quaisquer que sejam eles. O direcionamento inadequado pode trazer seqüelas graves no que diz respeito à *segurança pública*.

Assim, o fundamento para essa nova delimitação conceitual é a (i) de evitar que *políticas públicas de segurança* sejam vinculadas e dependentes dos resultados em termos de prevenção de delitos e, assim, sejam desmoralizadas se eles não forem alcançados, (ii) de impedir que se diminua, equivocadamente, a demanda por medidas diretamente relacionadas ao fenômeno criminal.

Isto não significa que ações sociais não possam ser classificadas como *políticas de segurança pública*, o que se discutirá adiante, especialmente no que diz respeito aos conceitos de *prevenção primária* e *secundária*. Apenas deve ser ressaltado que a definição da finalidade destas medidas vinculará os modos de implementação e avaliação, motivo pelo qual, no caso de as metas terem objetivo mais amplo que a redução do crime ou da sensação de segurança, deve ser definidas como *políticas públicas de segurança*, pois,

ainda, que traga variações no campo criminal elas não estarão vinculadas por não ser esta a sua finalidade.

2.2.2. Políticas de segurança pública (PSP)

2.2.2.1. Conceito

2.2.2.1.1. Distinção entre política de segurança pública e política pública de segurança

Ao definir-se que as *políticas públicas de segurança* não têm por escopo último a prevenção de delitos ou a melhora na sensação da *segurança pública*, não se pretendeu abandonar essa finalidade, uma vez que ela será enfocada primordialmente por outro conceito de *políticas públicas* analisado no presente trabalho, qual seja o conceito de *políticas de segurança pública*.

Se para a readequação do conceito definido por Ana Sofia Schmidt de Oliveira para as *políticas públicas de segurança,* bastou a delimitação de sua finalidade, no que se refere às *políticas de segurança pública*, a idéia defendida no presente trabalho exige a ampliação dos limites conceituais expostos por essa autora, exatamente para que sejam abrangidas as hipóteses que foram extraídas do primeiro conceito.

Para Ana Sofia Schmidt de Oliveira. *"Políticas de segurança pública é expressão referente às atividades tipicamente policiais, é a atuação policial "strictu sensu""*[434].

D'Aquino Filocre, antes de propor classificações para *políticas de segurança pública*, parece concordar com a idéia central[435] da distinção proposta por Ana Sofia Schmidt de Oliveira. Contudo, discorda da conceituação feita pela autora, pois, segundo ele, a autora utiliza-se de um critério formal para tanto, vinculando *política de segurança pública* à exclusiva (ou quase exclusiva) atuação policial, o que acaba por transmitir a noção, ainda que este não seja seu objetivo, de que a garantia da *segurança pública* estaria

[434] Ana Sofia Schmidt de Oliveira. Políticas Pública de Segurança e Políticas de Segurança Pública – da teoria à prática. In: ILANUD (Org.). *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo, 2002, p. 47.

[435] No sentido de que a questão da segurança pública deve ser abordada sob aspectos preventivos e repressivos, que não são antagônicos, mas convergentes para a obtenção de melhores resultados.

centrada no controle repressivo-penal do crime, dificultando a integração lógica e funcional entre repressão e prevenção[436].

O autor propõe que, para melhor equacionar a questão, se adote um critério material de distinção "de forma que, no caso, mais importa *o quê* se faz, e não *quem* faz". A adoção de um critério material, fundamentado no conteúdo das medidas, e não no sujeito que as implementam, realmente, traduz melhor e amplia adequadamente o conceito de *política de segurança pública* a ponto de abarcar todas as ações, tipicamente policiais ou não, que tenham por finalidade precípua a prevenção do crime ou melhora no sentimento de segurança da comunidade[437].

Desta forma, no que toca à definição apresentada por Ana Sofia Schmidt de Oliveira acerca de *política de segurança pública*, o que se propõe é uma ampliação da abrangência conceitual, exatamente por conta do entendimento de que tais políticas se caracterizam pela sua finalidade, pelo foco na prevenção criminal ou na melhora do sentimento de segurança, independentemente de qual órgão as execute.

Ainda que, majoritariamente, as *políticas de segurança pública* sejam planejadas e implementadas pelos órgãos policiais, isso não impede que outros órgãos públicos ou outros atores sociais subvencionados pelo Poder Público implementar *políticas públicas* que tenham este objetivo.

É até normal e desejável que a maioria das *políticas públicas de segurança* seja executadas pelas instituições policiais, vez que, como visto no primeiro capítulo, o "dever do Estado" consistente na prestação do serviço de *segurança pública*, recai, segundo previsão constitucional[438], sobre os órgãos policiais. Entretanto, dada a complexidade do fenômeno criminal, ressaltada quando foram abordados os fatores de risco e condicionantes delituais, muitos dos fatores jamais serão alcançados pelas ações desenvolvidas pela polícia.

---

[436] D'Aquino Filocre. Classificações de políticas de segurança pública, *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Pauo: Editora 5, ago.-set. 2009, Ano 3, p. 148-149.

[437] Apesar do acerto de D'Aquino Filocre em destacar a necessidade de um critério material para definição de *política de segurança pública*, finda aí a convergência com a definição a partir daí proposta por aquele autor e o conceito de *política de segurança pública* aqui defendido, tendo em vista que ele passa a realizar uma separação conceitual entre *segurança*, *segurança pública* e *ordem pública* completamente distinta dos conceitos adotados no primeiro capítulo do presente trabalho. Deste modo, portanto, resta prejudicada a comparação entre o conceito de *política de segurança pública* que agora será definido e a opção adotada por D'Aquino Filocre. (Classificações de políticas de segurança pública, *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo: Editora 5, ano 3, ago.-set. 2009, p. 146-157).

[438] Artigo 144 da Constituição Federal.

Desta forma, é possível a execução de uma *política de segurança pública* por instituições não-policiais, bastando para tanto, que a principal alvo das medidas adotadas seja a redução do cometimento de delitos ou a melhora do sentimento que causa "medo do crime".

Trata-se de ampliação que não contradiz a delimitação anterior, referente ao conceito de *política pública de segurança.*

Voltando ao caso citado sobre o programa JEPOM realizado no município de São Vicente no estado de São Paulo, no qual jovens inscrevem-se voluntariamente para participar de atividades determinadas pela Prefeitura daquele município no período de um ano, recebendo um auxílio financeiro durante a participação no projeto.

Como visto, o programa tem a finalidade de oferecer uma alternativa de desenvolvimento pessoal a jovens por meio da capacitação profissional e desenvolvimento de valores que os auxiliem no exercício da cidadania e posterior inserção no mercado de trabalho, especialmente àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Segundo divulgado pelos mentores do plano, ao se atingir estes objetivos os jovens se afastariam de práticas delituosas, contribuindo, assim, com a prevenção criminal.

Tendo em vista que a finalidade do programa é ofertar opções de desenvolvimento aos jovens, de modo que tais opções possam garantir seus direitos de cidadania durante e após o encerramento da participação no programa, esta deve ser definida como uma *política pública de segurança*. Assim, mesmo que não se constate nenhum resultado positivo na esfera da *segurança pública*, a política se sustenta uma vez que seus objetivos são outros. Quando estas metas mais amplas são identificadas, todo o planejamento e execução do programa é delineado nesse intento.

Nada impede, porém, que o mesmo programa seja implementado como *política de segurança pública*. Nessa situação, porém, deve-se ressaltar que ocorre a mudança da finalidade a ser alcançada, o que pautarão todos os demais parâmetros a serem adotados.

Deste modo, se a medida for enquadrada como PPS, não há motivos para destinar as vagas exclusivamente a jovens que já praticaram algum tipo de ato infracional, no caso da opção de desenvolvimento do programa como PSP, esta destinação é plenamente justificada. A mesma diferenciação será refletida nas atividades a serem desempenhadas. Por exemplo, eventuais aulas ministradas aos integrantes do projeto, monitoração e

acompanhamento dos beneficiados, alteram-se de modo significativo a depender da classificação do programa entre estas duas políticas.

Vê-se, assim, que a simples definição sobre o que se almeja alcançar com a política influencia todo o processo, por isso, a importância e relevância de se realizar a distinção das ações[439]. Nesse sentido, o conceito de *política de segurança pública* deve englobar todas as ações destinadas à manutenção da *segurança pública*, ainda que sejam desenvolvidas por órgãos distintos dos policiais.

Esta distinção entre *políticas públicas de segurança* e *políticas de segurança pública* também é verificada no centro de gravidade das ações, pois, no primeiro caso este se projeta no indivíduo e no outro, na sociedade. Destarte, enquanto na *política pública de segurança* o principal é a garantia de direitos do indivíduo visado pelas ações, em decorrência de uma hipossuficiência específica, na *política de segurança pública* este permanece como sujeito de direitos[440], todavia, o programa será focado a partir do ponto de vista da sociedade.

Esta distinção também auxilia a atenuar as preocupações expostas por Theodomiro Dias Neto relativas às práticas de controle social inspiradas em técnicas de projeção e controle de riscos próprios do setor securitário, denominada sob o signo de "justiça atuarial". Por meio de referido conceito, que teria surgido na década de 90, o foco de tais práticas sairia das imputações individuais de pena para o controle seletivo de situações ou grupos associados ao risco criminal. As preocupações fundam-se na possibilidade da

[439] Outro exemplo que pode ilustrar esta diferença consiste na criação ou expansão dos Centros Integrados de Cidadania existentes na capital de São Paulo, sempre ressaltados por Miguel Reale Júnior, como projeto a ser implementado no país em virtude dos resultados alcançados nas áreas já implementadas (*Instituições de Direito Penal: Parte Geral*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, v. I, p. 72). "Os Centros Integrados de Cidadania constituíram uma idéia gestada por ALBERTO DA SILVA FRANCO e CESAR PELUZO, entre outros, e posta em efetividade pelo governo Mário Covas e que consiste em reunir em um mesmo edifício na periferia de São Paulo onde sente-se a ausência da presença do Estado, juiz, promotor, delegado de polícia, polícia militar, assistentes sociais, psicólogos, para que em conjunto com a liderança da comunidade aproxime-se a Justiça da população pobre e desassistida, tendo efeito extraordinário para solução de conflitos no seu nascedouro e redução significativa da criminalidade." (Idem, ibidem, p. 71). Neste caso, se a utilização dos Centros Integrados de Cidadania tiver como objetivo a resolução de conflitos de modo a prevenir novas infrações penais naquela região, esta pode ser definida, nos termos propostos, como uma *política de segurança pública*. Caso as ações tenham por foco a garantia de direitos básicos de cidadania daquela comunidade, tais como emissão de documentos e assistência jurídica, será destacada como *política pública de segurança*. Percebe-se que a partir da finalidade adotada a implementação será nitidamente diversa.

[440] Os sujeitos atingidos pelas medidas também possuem o direito à *segurança pública.*

concretização da "sociedade de controle" e, como já alertado, da colonização das *políticas públicas* para as *políticas criminais*[441].

Trata-se de um risco real o qual se tenta evitar por meio de dois mecanismos. O primeiro, abordado no primeiro capítulo, consiste na inclusão, no conceito de *segurança pública*, do respeito aos demais direitos fundamentais e o segundo mecanismo traduz-se na própria diferenciação entre *políticas de segurança pública* e *políticas públicas de segurança* ora realizada.

Deste modo, reforça-se a necessidade de que medidas que visem garantir direitos fundamentais a todos os integrantes da sociedade, especialmente aquelas destinadas aos que possuem notório *déficit* quanto ao exercício destes direitos, sejam adotadas não com a finalidade de prevenir delitos, mas como prerrogativa de todos.

Em síntese, a definição de *políticas de segurança pública* ora proposta não transfere a responsabilidade das instituições policiais sobre a questão. Os órgãos policiais são - e devem continuar sendo - os principais responsáveis pelo planejamento, execução e monitoramento das *políticas de segurança pública*, pois esta é sua missão constitucional. O que se pretende é que medidas adotadas por outros órgãos públicos ou atores sociais sejam classificadas como *políticas de segurança pública*, desde que tenham como finalidade a prevenção criminal ou a redução do sentimento de *insegurança pública*, a qual regulará todas as ações nela desenvolvidas.

2.2.2.1.2. Estratégias de prevenção

Muitas vezes, as medidas destinadas à prevenção criminal são definidas de diversas formas. Theodomiro Dias Neto, por exemplo, ao abordar o tema da "segurança urbana", adota o conceito de "nova prevenção" sob o qual enquadra políticas que visam à proteção e implementação de direitos, nas quais o Direito Penal opera como componente 'parcial e subsidiário'.

A "nova prevenção" é concretizada por meio de estratégias que, em virtude de suas finalidades, métodos ou público alvo, podem ter diferentes classificações[442]. Quanto ao campo de atuação, as estratégias podem ser definidas como: (i) *situacional*, se voltadas a

[441] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana:* o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 97-101.
[442] Idem, ibidem, p. 119-124.

intervir nas características físicas de um local, tais como iluminação e obstáculos ou à introdução de mecanismos de vigilância (v.g. câmeras e alarmes); (ii) *social* que tem como finalidade intervir em condições culturais, econômicas, educacionais subjacentes aos fenômenos do medo e da criminalidade. Sob essa ótica, a implantação de câmeras de videomonitorização seria uma medida de *prevenção situacional* ao passo que uma campanha de desarmamento seria uma medida de *prevenção social*.

Quanto aos objetivos, podem ser diferenciadas em medidas que visam: (i) *reduzir os riscos de desvios ou delitos*, ou seja, todas as medidas que tenham por objetivos evitar que pessoas cometam condutas infracionais, seja por meio de ações educativas, seja por meio de medidas de melhora da qualidade de vida, etc.; (ii) *reduzir os riscos de vitimização*, considerando ações destinadas a evitar que pessoas, independentemente de grupos ou situações específicas, possam ser vítimas de crimes ou, ainda, ações que visem proteger ou orientar grupos vulneráveis ou que já foram vitimas de crimes a fim de que não voltem a ser ou não sofram constrangimentos piores que o próprio crime quando submetidos aos percalços da persecução penal; (iii) *agir sobre situações problemáticas*, englobando ações destinadas a tentar solucionar problemas específicos em determinadas áreas.

Quanto ao público-alvo, as medidas podem ser classificadas como: (i) *primárias*, quando orientadas à totalidade do público de um território; (ii) *secundárias*, se dirigidas a indivíduos que representem risco especial de envolvimento, ativo ou passivo, em condutas desviantes ou criminais; e, (iii) *terciárias*, se as orientadas a infratores ou vítimas.

Contrapondo este conceito com as definições ora expostas, não se verifica uma relação antagônica, ao contrário, pode-se afirmar que esta "nova prevenção" traduziria o correto equacionamento entre as *políticas públicas de segurança* e as *políticas de segurança pública*. O mesmo em relação às estratégias de prevenção, por consistirem em medidas adotadas com a finalidade de prevenção criminal ou de redução do "medo do crime", enquadrando-se integralmente no conceito de *política de segurança pública* ora defendido.

Para ilustrar a situação, recorre-se a um caso hipotético no qual se constatou um alto índice de violência em uma determinada região relacionado ao uso abusivo de bebidas alcoólicas. Como medida preventiva, elegeu-se a opção consistente no fechamento de

bares[443], por se entender que isso, trará possibilidade de diminuição dos casos de violência relacionados ao uso excessivo de álcool. Trata-se de estratégia de prevenção que no que diz respeito ao campo de atuação é *situacional* e tem por objetivo agir sobre uma *situação problemática*. Quanto ao público-alvo pode ser definida como de atuação *secundária*. Tendo em vista que sua principal finalidade é a redução de crimes, a medida deve ser vinculada a busca de resultados no tocante à prevenção criminal, ou seja, por tratar-se de *política de segurança pública*, deve-se analisar se a medida implicou em redução de crimes ou em melhora no que diz respeito à sensação de *segurança pública* no local.

Paralelamente a estas ações, pode-se identificar, também, que alguns moradores do local necessitavam de apoio psicossocial em relação ao vício decorrente do consumo de álcool.

Uma vez que a *política de segurança pública* consistente no fechamento dos bares a partir de determinado horário já tinha sido implementada com a finalidade de reduzir os índices criminais, o problema do vício de alguns indivíduos passou a exigir a abordagem da questão sobre outro aspecto, qual seja, o direito à saúde. Assim, realiza-se o encaminhamento voluntário dos indivíduos com tais patologias a entidades ou programas de atendimento específico, sendo provável que esta medida contribua positivamente em termos de prevenção criminal. Todavia, por estar voltada ao direito à saúde do indivíduo, deve ser definida como uma ação de *política pública de segurança*, não se criando, deste modo, a expectativa de que esta ação resolverá o problema da violência daquela comunidade, motivando o acompanhamento de outras ações mais eficientes.

No exemplo, restam claras as distinções entre as políticas adotadas. As estratégias de prevenção mencionadas, cujas ações são de natureza coercitiva[444], identificam-se integralmente como *política de segurança pública*.

Por outro lado, a oferta de tratamento aos indivíduos que padecem de vícios relacionados ao consumo de bebidas alcoólicas, são implementadas a partir da voluntariedade em submeter-se ao tratamento (exceção feita obviamente aos casos em que

[443] Estratégia de prevenção situacional quanto ao campo de atuação e secundária quanto a público-alvo.

[444] A coercibilidade decorre do fundamento constitucional de que a *segurança pública*, apesar de ser "dever do Estado", é "responsabilidade de todos", o que permite a limitação das atividades dos particulares em determinadas situações, como no exemplo, tendo em vista que os atos dos particulares estavam incrementando significativamente o risco de práticas delituosas. Como afirmado no primeiro capítulo, quando da análise da 'responsabilidade de todos', referidas limitações devem advir de lei, face à necessidade de submeter as discussões democráticas. Ademais, em virtude dos possíveis conflitos entre os direitos fundamentais em questão, a validade da norma sempre poderá ser analisada pelo Poder Judiciário.

forem cometidas infrações penais e o tratamento deva ser aplicado como sanção penal ou condição para usufruto de benefícios penais)[445]. Isto ocorre porque o foco nesse caso é o direito a saúde do indivíduo que se sobrepõe ao direito à *segurança pública* da comunidade, estando-se, portanto, diante de uma *política pública de segurança*. O reconhecimento destas distinções contribui para que se evite aplicar as medidas de forma equivocada com o advento dos efeitos deletérios já mencionados.

Estabelecido o conceito de *política de segurança pública*, importa analisar a eficiência desta na prevenção criminal e conseqüente redução da sensação de *insegurança pública* vivenciada em âmbito nacional.

2.2.2.2. Estudo de caso: "Videomonitorização"

A variedade de ações que tenham por foco a prevenção criminal ou a redução do "medo do crime", classificadas como *políticas de segurança pública*, é considerável.

Assim como ocorre com as *políticas públicas de segurança* não seria possível elencar toda esta diversidade de medidas que se caracterizam como tal, analisando-se, ainda, as respectivas eficiências em relação ao alcance dos objetivos propostos.

Desta forma, em face da necessidade de seleção de uma *política de segurança pública* que comprovasse a hipótese ora defendida, optou-se por uma política implementada pelas instituições policiais sobre as quais recai o já analisado dever de preservação da *segurança pública*. Foi também considerado na escolha o fato da política estar em fase expansão no território nacional.

A *política de segurança pública* selecionada foi o programa de videomonitorização.

A videomonitorização não é uma idéia nova, na verdade, a partir do momento em que os recursos tecnológicos permitiram a vigilância por câmeras de vídeo, estas foram utilizadas, especialmente por empresas privadas de vigilância, inicialmente para utilização em edifícios, expandindo-se, posteriormente, para pavimentações e áreas contíguas.

[445] Como visto no primeiro capítulo, a "responsabilidade de todos", em regra, não gera obrigações ou limitações aos particulares, salvo nos casos de incremento do risco à sociedade em virtude das atividades desempenhadas, de qualidade especial ou no que tange à responsabilização penal decorrente da prática infracional.

Contudo, nos últimos anos, têm-se observado não apenas a utilização de tais equipamentos para vigilância de espaços privados, mas um incremento significativo no investimento do Poder Público para expansão destes sistemas a um número cada vez maior de áreas. Neste sentido, o "Guia para prevenção do crime e da violência", editado em 2005 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública vinculada ao Ministério da Justiça, também relaciona o sistema de câmeras de vigilância como uma das medidas de prevenção a ser incentivada na busca pela melhora nos índices de criminalidade[446]. Desta forma, tanto os valores financeiros a serem destinados a esta política quanto à propagação da idéia de eficiência desta na prevenção criminal[447] justifica a análise sobre eventuais resultados alcançados.

Em vista dos motivos acima, optou-se pela escolha do programa de videomonitorização da Polícia Militar do Estado de São Paulo cuja primeira fase, com a instalação de cerca de 100 câmeras, iniciou-se no município de São Paulo no primeiro semestre de 2008[448].

Antes disso, com o mesmo fito, a partir de 2006, a Prefeitura desse município já vinha instalando câmeras que, hoje, são 47 e são monitoradas e operadas pela Guarda Civil Metropolitana a qual compartilha as imagens com a Polícia Militar. Os resultados decorrentes da utilização destas câmeras não foi objeto da análise ora descrita[449].

---

[446] "Este tipo de tecnologia de vigilância pode ser muito útil e, em todos os lugares onde tem sido aplicada de maneira adequada, tem propiciado reduções significativas de determinados crimes. (…) As câmeras devem ser discretas e sua instalação deve permitir uma integração harmônica ao ambiente urbano. Mas as áreas que serão monitoradas devem ser amplamente divulgadas. Há duas razões para isso: primeiro, o objetivo da vigilância eletrônica não é efetuar mais prisões, mas reduzir o número de delitos". Ministério da Justiça. *Guia para a prevenção do crime e da violência. Brasil*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2005, p. 47.

[447] Em 2004, a Revista Veja já noticiava que "Joinville, em Santa Catarina, adotou o sistema no fim de 2001. Hoje, são 41 câmeras monitorando a região central e quatro bairros da cidade. Curitiba tem catorze câmeras na Rua Quinze de Novembro, no centro. Em Suzano, na Grande São Paulo, são treze delas vigiando 23 quadras do centro. A Praia de Boa Viagem, no Recife, conta com doze desde o mês passado. Até dezembro, Belo Horizonte irá ganhar 72 nas áreas com maior concentração de lojas. Essas cidades repetem a experiência bem-sucedida de Londres, onde 150.000 câmeras vigiam as ruas" (São Paulo, 04 ago. 2004). Na mesma reportagem, apresentam-se números consistentes em redução nas áreas vigiadas de 95% da criminalidade em Curitiba, 70% em Joinville e 60% em Suzano. Recentemente, nova reportagem, desta vez, destaca o crescimento expressivo no número de câmeras de "cerca de 500.000" câmeras de vigilância particulares no Município de São Paulo e 102 controladas pela Polícia Militar que foram responsáveis, segundo a reportagem, pela redução dos índices criminais em 20% nos locais em que foram instaladas (*Revista Veja São Paulo*. São Paulo, 19 nov. 2008).

[448] Das 100 câmeras previstas na primeira fase do projeto, 12 iniciaram o funcionamento nos primeiros dois meses, sendo que as demais entraram em operação no período compreendido entre abril e julho de 2008.

[449] De todo modo, vale ressaltar que um estudo publicado pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, em 2008, analisou a influência destas câmeras em relação à prevenção dos crimes de furto em um determinado perímetro e em seu entorno, chegando à conclusão que a análise inicial sugere uma redução da

Também não foi analisado o impacto da segunda fase do projeto implementado pela Polícia Militar no município de São Paulo na qual se previu a instalação de mais 160 câmeras, que foi iniciado a partir de 2009 e ainda se encontra em fase de conclusão.

Em suma, atualmente, no município de São Paulo, a Polícia Militar recebe imagens de cerca de 47 câmeras, operadas pela Guarda Civil Metropolitana, e, efetivamente, gerencia o videomonitoramento de 100 câmeras instaladas no primeiro semestre de 2008, decorrentes da primeira etapa do programa. Passará, ainda, a gerenciar, ao término da segunda fase, mais 160 câmeras, perfazendo um total de 260 câmeras.

O estudo de caso limitou-se à análise das câmeras instaladas no primeiro semestre de 2008 e gerenciadas pela Polícia Militar. O período de análise selecionado compreendeu o primeiro trimestre de 2008 e de 2009. A opção pela análise de trimestres segue uma orientação contida no Manual de Interpretação Criminológica da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo[450], tendo em vista seus fundamentos técnicos.

Estas câmeras funcionam 24 horas por dia e há uma equipe de policiais militares destinadas a observá-las durante todo o dia. Cada policial é responsável por mais de uma câmera e pode priorizar a disposição das imagens na tela conforme entender necessário. O número de câmeras por policial varia em decorrência do total de câmeras em operação. Uma vez identificada a necessidade de intervenção policial, o problema é repassado via rádio aos policiais militares que se encontram em serviço pelo local para a imediata atuação.

Como visto no primeiro capítulo, dentre os instrumentos de mensuração da *segurança pública*, freqüentemente são utilizados os registros policiais e as pesquisas de vitimização. Assim como ocorreu na análise dos impactos do projeto "Praças da Paz", em decorrência da complexidade de uma pesquisa de vitimização que obedecesse a critérios técnicos que evitassem distorção de dados, optou-se aqui também por limitar o estudo ao

---

ordem de 5% após a instalação das câmeras. (Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo. *Estudos Criminológicos*. São Paulo: Coordenadoria de Análise e Planejamento, n. 7, 2008).

[450] "A passagem do tempo não é linear, pois implica em mudanças climáticas, alteração das atividades sociais e econômicas, favorecendo ou inibindo a ocorrência de determinados crimes. Em outras palavras, existem diversas situações e fatores ligados ao calendário anual que explicam porque a criminalidade sobe ou desce, sistematicamente, em certos momentos (…). Quando os dados trimestrais são publicados pela SSP, raramente se faz menção ao problema da sazonalidade e freqüentemente se fazem comparações de um trimestre com o trimestre antecedente, esquecendo-se o fenômeno sazonal. A recomendação da CAP é que se comparem, sempre que possível, períodos equivalente de tempo: 3º trimestre de 2004 com 3º de 2003; 9 primeiros meses de 2004 com 9 primeiros meses de 2003, etc." (Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo. *Estatística de Criminalidade. Manual de Interpretação*. São Paulo: Coordenadoria de Análise e Planejamento, 2005, p. 5-6).

levantamento de eventuais variações dos registros policiais de ocorrências nas áreas previamente delimitadas.

A consciência de que tais registros não retratam o universo dos crimes praticados e o não esquecimento quanto aos cuidados essenciais na análise de registros oficiais de delitos, ressaltados no primeiro capítulo, são imprescindíveis para uma interpretação útil dos dados extraídos dos sistemas de registros de ocorrências.

Os registros policiais referentes ao período selecionado na pesquisa foram extraídos do INFOCRIM, sistema informatizado de informações criminais do estado de São Paulo, no qual são inseridos todos os boletins de ocorrência elaborados pela Polícia Civil.

As câmeras, instaladas nesta primeira fase do programa, foram distribuídas pelo município, abrangendo áreas localizadas em 23 distritos policiais da Capital[451]. As câmeras foram colocadas com o objetivo principal de auxiliar na prevenção de delitos que são praticados em vias públicas, especialmente roubos e furtos, e a sua disposição foi estabelecida pelo Comando da Polícia Militar do Estado de São Paulo com base em estudos de análise criminal desenvolvidos pelo seu Estado Maior. Por tal motivo, a localização das câmeras nas áreas não obedeceu a um formato padrão, variando em decorrência dos problemas criminais detectados em cada área.

Dentre as câmeras instaladas nesta primeira fase, foi selecionada, para o presente estudo de caso, uma área em que a disposição das câmeras apresentou grande concentração, maior que outras áreas monitoradas pelas demais câmeras. Assim, procurou-se identificar o real alcance visual das câmeras[452], colhendo do sistema INFOCRIM os registros policiais de furtos e roubos referentes a estas áreas.

Em virtude dos registros policiais, muitas vezes, não indicarem a numeração exata do logradouro em que o fato ocorreu, com relação a esta primeira área analisada foi estabelecido durante o levantamento o seguinte critério: (i) se a visualização das câmeras abrangesse mais de 50% da via analisada seriam inseridos os registros que não

[451] 23º DP (Perdizes), 2º DP (Bom Retiro), 3º DP (Campos Elíseos), 4º DP (Consolação), 8º DP (Móoca), 1º DP (Liberdade), 78º DP (Jardim Paulista), 30º DP (Tatuapé), 57º DP (Parque São Lucas), 36º DP (Vila Mariana), 96º DP (Itaim Bibi), 27º DP (Ibirapuera), 9º DP (Vila Guilherme), 39º DP (Vila Gustavo), 20º DP (Água Fria), 72º DP (Vila Penteado), 65º DP (Arthur Alvim), 14º DP (Pinheiros), 15º DP (Itaim Bibi), 34º DP (Morumbi), 89º DP (Jardim Taboao), 66º DP (Aricanduva) e 53º DP (Parque do Carmo), ou em 14 Batalhões se for adotada a divisão estrutural da Polícia Militar do Estado de São Paulo: 8º BPM/M, 19º BPM/M, 21º BPM/M, 28º BPM/M e 39º BPM/M (Zona Leste); 7º BPM/M, 11º BPM/M e 13º BPM/M (Centro); 5º BPM/M, 9º BPM/M e 43º BPM/M (Zona Norte); 16º BPM/M e 23º BPM/M (Zona Oeste) e 12º BPM/M (Zona Sul).

[452] Por exemplo, rua X, número 1 a 100, rua Y, número 300 a 500, etc.

especificavam os números dos logradouros[453]; (ii) se o real alcance visual da câmera limitava-se a uma pequena parcela da área total do logradouro, os registros que não se enquadrassem nos números abrangidos pela câmera seriam descartados. Ou seja, nesta primeira área selecionada, buscou-se identificar o real alcance visual da câmera e os registros policiais relativos a este alcance.

A região selecionada em virtude de maior concentração das câmeras, localiza-se na área do 23º Distrito Policial (Perdizes e Pacaembu – Zona Oeste) e possui 21 câmeras instaladas, com concentração parecida a polígonos de cobertura[454]. Neste local, foram pesquisados todos os registros policiais de ocorrência (boletins de ocorrência) que se referiam às ruas e numerais selecionados, nos meses de janeiro e fevereiro de 2008 e 2009[455]. Todos os boletins de ocorrência, criminais ou não, foram devidamente analisados por meio de leitura detalhada de modo a comparar a natureza, o histórico e o exato local da ocorrência para identificar eventuais incongruências. Entendeu-se necessário a adoção desta cautela tendo em vista a intenção de tentar identificar apenas determinados crimes que ocorreram na área de visualização real da câmera. Apesar deste cuidado, não foram encontradas incongruências que pudessem comprometer o resultado da pesquisa se tivessem sido utilizados os dados brutos, tais como foram inseridos no sistema quando do registro dos boletins.

Com fulcro nos históricos e na natureza das ocorrências, foram selecionados todos os boletins que se referiam a furtos e roubos, excluindo-se apenas aqueles em que a vítima mencionava que o furto ou o roubo ocorreu no interior de ônibus, trem, metrô ou nos respectivos terminais, tendo em vista que as câmeras possuem pouca influência sobre infrações penais praticadas desta forma e não alcançam o interior de referidos locais. Ressalte-se que, na região abrangida pelas câmeras selecionadas, se encontra o terminal da Barra Funda o qual concentra um terminal rodoviário, ferroviário e de transporte metropolitano, o que poderia gerar distorções nos resultados[456], caso os delitos cometidos nesses locais fosse inserido na pesquisa.

---

[453] Em regra, mencionados como números 0 e 9999 nos boletins de ocorrência.

[454] Área em que, em virtude da disposição concentrada das câmeras, os logradouros e áreas de visualização formam um polígono em que, praticamente, toda a área fica sob a vigilância destas.

[455] A limitação de dois meses nesta área decorreu da quantidade de boletins gerados que demandavam leitura cuidadosa a fim de detectar eventuais equívocos quanto a locais e natureza dos delitos.

[456] Os números dos boletins que fizeram parte da pesquisa foram listados no anexo a fim de que os dados possam ser confrontados com futuras pesquisas.

A fim de contrastar os efeitos da disposição concentrada de câmeras existente na área acima mencionada, com outra disposição que privilegiasse as ruas e avenidas principais de uma região de modo diferente, foram selecionadas outras três áreas em que as câmeras foram distribuídas ao longo destas vias principais de forma mais dispersa, cobrindo grande parte destes logradouros.

As três regiões nas quais foram selecionadas as avenidas ou ruas monitoradas pelas câmeras situam-se nas áreas do 34º Distrito Policial (Morumbi - Zona Oeste), 72º Distrito Policial (Vila Penteado – Zona Norte) e 53º Distrito Policial (Parque do Carmo – Zona Leste).

Nestes três casos, diferentemente do realizado na primeira região de análise, os boletins não foram filtrados individualmente após a extração dos dados do sistema INFOCRIM[457]. Foram selecionados os logradouros no sistema e inseridos como critério de pesquisa a apresentação dos registros policiais referentes a estas vias que possuíam como natureza furtos e roubos[458], excluindo-se, no próprio sistema, os registros de natureza furtos e roubos que tivessem sido praticados no interior de estabelecimentos comerciais, ônibus e estacionamentos[459]. O período de análise compreendeu os meses de janeiro, fevereiro e março de 2008 e 2009.

Abaixo são apresentados os resultados obtidos no presente estudo de caso[460]. Na Tabela 5, encontram-se os resultados da primeira situação, com câmeras dispostas de forma concentrada.

Nas Tabelas 6, 7 e 8 estão indicados os crimes de furto e roubo, com as ressalvas já mencionadas, verificados nas ruas e avenidas focadas pelas câmeras de monitoramento dispostas de forma mais dispersa.

---

[457] Não foram verificados os históricos a fim de identificar incongruências entre a natureza e o crime narrado pela vitima tendo em vista que este cuidado adotado na primeira área analisada, como afirmado, não indicou problemas que pudessem distorcer os resultados encontrados. Ademais, nestas três regiões, que se basearam em logradouros específicos, não havia a preocupação com o número do logradouro tendo em vista que o estudo buscava analisar crimes ocorridos durante toda a via.

[458] Nos critérios disponíveis pelo INFOCRIM – "Furto – outros", "Furto de veículo", "Roubo – outros", "Roubo de veículo" e "Roubo de Carga".

[459] Também foram filtrados os registros que apontassem como local o interior de ônibus, terminais, estacionamentos e estabelecimentos comerciais.

[460] Não foram especificados os logradouros selecionados, uma vez que a localização das câmeras não é divulgada publicamente pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Entretanto, os números dos boletins de ocorrência que compuseram a pesquisa foram listados nos Apêndices a fim de que os dados possam ser confrontados por futuras pesquisas.

TABELA 5 – Pesquisa por área de visualização da câmera (Perdizes e Pacaembu)[461]

FURTOS E ROUBOS – ÁREA COBERTA POR 21 CÂMERAS 23º DISTRITO POLICIAL - PERDIZES E PACAEMBU											
	2008					**2009**					
Natureza	manhã	tarde	noite	madrugada	**Total**	manhã	tarde	noite	madrugada	**Total**	
Furto - outros	*2*	*1*	*8*	---	**11**	*4*	*4*	*5*	---	**13**	+ 2
Furto - veículo	*5*	*5*	*3*	---	**13**	*2*	*7*	*1*	---	**10**	- 3
Furto - transeunte	*4*	*2*	*6*	*1*	**13**	*4*	*1*	*1*	*1*	**7**	- 6
Furto - residência	---	---	---	---	**0**	*1*	---	---	---	**1**	+ 1
Furto – estabelec. Comercial	---	---	---	---	**0**	---	---	---	---	**0**	---
Furto - interior de veiculo	---	*3*	*1*	*2*	**6**	*1*	*1*	*3*	*3*	**8**	+ 2
Roubo - outros	*2*	*11*	*4*	---	**17**	*1*	*4*	*2*	*2*	**9**	- 8
Roubo – interior de veículo	*2*	*1*	*3*	---	**6**	---	*2*	---	---	**2**	- 4
Roubo - transeunte	*5*	*8*	*9*	*5*	**27**	*3*	*7*	*10*	*3*	**23**	- 4
Roubo - veículo	---	---	*6*	---	**6**	---	---	*2*	---	**2**	- 4
Roubo – estabelecimento comercial	---	---	*1*	*1*	**2**	*2*	---	---	---	**2**	---
Roubo - carga	---	---	---	---	**0**	*1*	---	---	---	**1**	+ 1
Totais parciais	20	31	41	9	**101**	19	26	24	9	**78**	**- 22,8%**

TABELA 6 - Pesquisa por logradouros – Parque do Carmo[462]

Parque do Carmo – 53º Distrito Policial							
1º Trimestre 2008				**1º Trimestre 2009**			
Local	N º ocorrências (furtos e roubos)	% - DP	Ranking DP	N º ocorrências (furtos e roubos)	% - DP[463]	Ranking DP[464]	Var %
Av. A	**41**	7,98	1º	**37**	7,55	3º	- 9,8
Rua A	**31**	6,03	4º	**16**	3,27	6º	-48,4
Total	**72**	14,01	---	**53**	10,82	---	**- 26,4**
53º DP	**514**	---	---	**490**	---	---	**- 4,7**

[461] Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. INFOCRIM

[462] Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. INFOCRIM

[463]Refere-se ao percentual representado por furtos e roubos naquele logradouro se comparados com todos os crimes desta natureza praticados na área do Distrito Policial.

[464] Essa coluna mostra a "classificação" em que o logradouro se encontrava, em relação aos demais logradouros, daquele distrito e o item "% DP".

TABELA 7 - Pesquisa por logradouros – Morumbi[465]

Morumbi – 34º Distrito Policial							
	1º Trimestre 2008			1º Trimestre 2009			
Local	N º ocorrências (furtos e roubos)	% - DP	Ranking DP	N º ocorrências (furtos e roubos)	% - DP	Ranking DP	Var %
Av. A	**62**	6,18	2º	**26**	3,05	4º	- 58,1
Av. B	**26**	2,59	5º	**14**	1,64	7º	- 46,1
Av. C	**8**	0,8	15º	**2**	0,23	72º	- 75
Rua A	**2**	0,2	86º	**1**	0,12	123º	- 50
Rua B	**1**	0,1	150º	**2**	0,23	72º	100
Rua C	**1**	0,1	150º	**3**	0,35	44º	200
Total	**100**	9,97	---	**48**	5,62	---	**- 52**
53º DP	**1003**	---	---	**853**	---	---	**- 14,9**

TABELA 8 - Pesquisa por logradouros – Vila Penteado/Jardim Elisa Maria[466]

Jardim Elisa Maria – 72º Distrito Policial							
	1º Trimestre 2008			1º Trimestre 2009			
Local	N º ocorrências (furtos e roubos)	% - DP	Ranking DP	N º ocorrências (furtos e roubos)	% - DP	Ranking DP	Var %
Av. A	**51**	18,15	1º	**74**	22,22	1º	45
Rua A	**12**	4,27	3º	**14**	4,2	4º	16,7
Total	**63**	22,42	---	**88**	26,42	---	**39,7**
72º DP	**281**	---	---	**333**	---	---	**18,5**

TABELA 9 – Total de ocorrências Roubo e Furtos no município de São Paulo[467]

Município de São Paulo			
	1º Trimestre 2008	1º Trimestre 2009	
Natureza	N º de ocorrências	N º de ocorrências	Var %
Furto	34.219	40.262	17,65
Roubo	27.624	31.249	13,12
Furto – veículo	9.651	10.547	9,28
Roubo – veículo	7.688	9.670	25,78
Total	79.182	91.728	15,84

Como se pode verificar, os dados apresentados pela pesquisa demonstram a redução dos registros policiais relativos a furtos e roubos em três das quatro áreas selecionadas.

Nas áreas de cobertura das câmeras, observou-se redução de 22,8% no total dos registros policiais na região de Perdizes e Pacaembu, de 26,4% nos logradouros priorizados na região do Parque do Carmo e de 52% nas regiões do Morumbi. As reduções são ainda

[465] Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. INFOCRIM

[466] Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. INFOCRIM

[467] Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/dados.aspx?id=565>. Acesso em: 29.11.2009.

mais significativas quando se tem em consideração que os delitos de roubo e furto no município de São Paulo, no mesmo período, apresentaram alta de 15,84%[468].

Também foram identificadas as variações ocorridas, no mesmo período, na área total do distrito policial nos quais os logradouros e áreas selecionadas se encontram e, mesmo nesta comparação, percebe-se que a redução nas áreas priorizadas pelas câmeras de videomonitorização foi significativamente maior do que a redução observada no distrito policial como um todo, cabendo destacar, ainda, que a redução ocorrida na área do distrito também foi diretamente influenciada pelas reduções relacionadas às câmeras.

A expressiva redução observada nos logradouros selecionados na região do Morumbi, que apresentou queda de 52% no número total de ocorrências, provavelmente, está relacionada com a realização da "Operação Saturação" pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, no período compreendido entre os meses de fevereiro e abril de 2009, na favela "Paraisópolis" que fica próxima aos logradouros priorizados pelas câmeras. Não é possível precisar o percentual de influência dessa operação na redução dos índices criminais da região, entretanto, pelo total de efetivo e equipamentos empregados nesta espécie de intervenção, é bastante provável que a influência tenha sido significativa[469].

Os únicos logradouros priorizados que não apresentaram redução nos registros policiais são os localizados na região do Jardim Elisa Maria nos quais, comparando-se o primeiro trimestre de 2008 e de 2009, houve aumento de registros mais significativo do que o observado no âmbito do distrito policial em que se localizam os logradouros, assim como em relação aos dados do município de São Paulo. Um detalhe importante na discussão do presente trabalho é que os logradouros priorizados na região do Jardim Elisa Maria estão próximos, e alguns são congruentes, daqueles que estão abrangidos pelo projeto "Praças da Paz", escolhido como estudo de caso relativo às *políticas públicas de segurança*.

Na análise referente ao projeto "Praças da Paz" realizada nos logradouros situados no entorno da praça, também não foram detectadas reduções de registros policiais no que diz respeito aos crimes contra o patrimônio. Foram detectadas reduções nos crimes de roubo de carga e roubo de veículo, assim como se observou uma redução nas ocorrências

[468] Nos dados referentes ao município estão incluídos todos os furtos e roubos, diferentemente dos dados referentes às câmeras em que foram excluídos os praticados no interior de coletivos e terminais.

[469] Se considerada a comparação apenas no que se refere a janeiro de 2008 e 2009, sem a influência, portanto, da "Operação Saturação" que, ainda, não havia começado, percebe-se que a redução dos índices foi de 25%.

de tráfico de entorpecentes. Todavia, a pequena quantidade, em números absolutos, de registros fragiliza qualquer conclusão ou relação com as câmeras de videomonitorização ou com o projeto "Praças da Paz" (sob a perspectiva deste trabalho, com a *política de segurança pública* ou com a *política pública de segurança).*

As variações positivas na área de *segurança pública* observadas nas regiões do Pacaembu, Perdizes, Morumbi e Parque do Carmo vão ao encontro da hipótese testada no presente trabalho, no sentido de que as *políticas de segurança pública* previnem a prática de crimes e reduzem a *insegurança pública* atualmente vivenciada no âmbito do território nacional.

Entretanto, a inexistência de alterações na região do Jardim Elisa Maria evidencia o ponto tão importante quanto à necessidade de distinção entre *políticas públicas de segurança* e *políticas de segurança pública*: a eficiência das *políticas de segurança pública* varia de acordo com o local de implementação.

De fato, a maioria das regiões analisadas apresentou redução significativa, porém, no local em que esta redução não se verificou, o aumento dos delitos registrados foi significativo. Ora, se o programa foi implementado pela mesma instituição, com os mesmos equipamentos e equipes, o que teria motivado esta discrepância de resultados? Haveria necessidade de readequação do funcionamento do programa ou, na região do Jardim Elisa Maria pelas características locais, referido programa não possui condições de apresentar resultados positivos? Teria este aumento no registro de ocorrências retratado o aumento real de crimes ou apenas sido reflexo de uma diminuição da subnotificação?

Estas questões destacam a importância de que, além da demonstração de que *políticas de segurança pública* trazem resultados eficientes no que toca à prevenção criminal e redução do "medo do crime", é necessário identificar mecanismos que garantam uma correta implementação destas políticas.

A conclusão, fundamentada nos dados deste estudo de caso, de que o programa de videomonitorização trouxe resultados positivos não basta para que ele simplesmente seja expandido ou implementado em outras áreas. Cada localidade possui problemas específicos e dinâmicas criminais próprias. Daí resulta a importância da abordagem local da questão da *segurança pública* e a tendência atual neste sentido que foi destacada no tópico em que foram analisados os fatores de risco relacionados aos delitos.

No presente estudo de caso, buscou-se demonstrar que é possível relacionar melhoras nos índices criminais e, por conseqüência, no sentimento de segurança, com a implementação de *políticas de segurança pública* em âmbito local. No caso do programa de videomonitorização esta relação foi comprovada, diferentemente do verificado no estudo de caso referente às *políticas públicas de segurança* que, por tal motivo, foram afastadas como meio de redução da *insegurança pública*[470]. Os dados levantados acerca do programa de videomonitorização apontam no sentido da comprovação parcial da hipótese: as *políticas de segurança pública* são eficientes na redução de delitos.

Todavia, entre o conceito e a prática destas políticas, apontadas como abordagem indispensável na questão da *segurança pública*, constata-se a existência de indagação tão importante quanto à comprovação de que as *políticas de segurança pública* são eficientes, qual seja: "como" garantir que essas políticas sejam eficientes?

Deste modo, tão necessário quanto diferenciar as finalidades das *políticas públicas de segurança* e as *políticas de segurança pública*, apresenta-se a questão da definição de mecanismos que garantam que a aplicação de *políticas de segurança pública*, identificadas como meios adequados para redução da *insegurança pública*, sejam feitas de modo a otimizá-las em relação às peculiaridades locais permitindo, assim, a extração de resultados positivos e a garantia de que eles se perpetuarão no tempo.

A análise destes mecanismos será o objeto do próximo capítulo.

[470] Como afirmado, elas provavelmente refletirão positivamente na *segurança pública*, porém, esta não pode ser sua finalidade.

CAPÍTULO 3

POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA E MODELOS DE POLICIAMENTO

3.1. Otimização das políticas de segurança pública

No primeiro capítulo foram abordados conceitos, responsabilidade e formas de mensuração da *segurança pública*.

No segundo, foram contrapostas as finalidades das *políticas públicas de segurança* e das *políticas de segurança pública*, bem como apresentado o estudo de caso que contrastou a eficiência das citadas *políticas* no que diz respeito à redução de delitos e ao "medo do crime". Defendeu-se que, em relação às *políticas públicas de segurança*, em alguns casos, houve a comprovação de que houve impacto positivo na sensação de segurança, sem a demonstração, entretanto, de que foram responsáveis pela redução de delitos.

Independentemente desta constatação, concluiu-se que esta não deve ser a finalidade das *políticas públicas de segurança* as quais devem ter como foco a garantia dos demais direitos fundamentais, a fim de que se evitem desvios de recursos destinados a medidas diretamente relacionadas à prevenção criminal, assim como a sobrecarga de expectativas em relação a tais ações e a "colonização" das políticas sociais pela finalidade da redução de delitos.

Asseverou-se, assim, que as *políticas de segurança pública* são os meios mais adequados para redução da *insegurança pública*. Apesar disso, o estudo de caso demonstrou que a simples implementação destas medidas, de modo uniforme e sem observância das características locais, não garante a eficiência e alcance dos objetivos propostos em todos os casos. Desta forma, é importante a identificação de modelos, estruturas, que propiciem a otimização de tais *políticas* em relação ao cumprimento dos objetivos pré-estabelecidos.

Antes de se discutirem os modelos, é importante destacar que as *políticas de segurança pública* podem ser abordadas por, no mínimo, duas perspectivas.

Na primeira, enfatiza-se o momento anterior ao cometimento das infrações penais até a fase de responsabilização penal dos autores dos crimes cometidos, sendo que o

enfoque desta abordagem está voltado principalmente para aspectos externos ao autor do delito, ou seja, para o ambiente, controles informais, etc.

A segunda abordagem possível privilegia a análise das *políticas de segurança pública* adotadas a partir da responsabilização penal, passando pela execução penal e reinserção do autor do delito no meio social. Neste segundo momento, também, é possível a adoção de medidas que previnam a prática infracional, evitando que o autor do ato delitual: (i) acabe por ser vitimado em crimes cometidos por particulares ou agentes estatais durante a execução penal; ou (ii) volte a delinqüir, tanto durante o cumprimento da pena quanto no momento em que retorna ao convívio social. Ambas as hipóteses são passíveis de medidas de prevenção criminal ou de *políticas de segurança pública*.

Neste trabalho, em virtude do caráter subsidiário do direito penal no que diz respeito à prevenção criminal e em consideração à maior gama de experiências que apresentaram resultados positivos na área de prevenção criminal ou que se limitaram à repressão imediata do crime, serão enfocadas as *políticas de segurança pública* direcionadas à primeira perspectiva.

Não se menosprezam os estudos e experiências positivas relacionadas ao sistema de justiça criminal que tenham por foco principal os autores dos crimes, ou ainda as vítimas[471], apenas optou-se por este corte em virtude das limitações inerentes a um trabalho desta natureza, com base nos fundamentos acima expostos.

Unindo-se as necessidades desta opção às discussões acerca da responsabilidade da preservação da *segurança pública*, realizada no primeiro capítulo, constata-se que qualquer mecanismo ou modelo que intente propiciar os meios mais adequados para garantir resultados satisfatórios na concretização destas políticas deve incidir, principalmente, sobre as ações das instituições policiais.

Como, no sistema brasileiro, esta atribuição recai, principalmente, sobre as polícias estaduais, serão debatidos nos próximos tópicos os modelos de policiamento que forneçam melhores condições para a implementação eficiente das *políticas de segurança pública* por parte destas, ou em conjunto com estas instituições.

[471] Para exemplos de estudos e experiências de reabilitação de condenados e justiça reparativa: Marcos Rolim. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: *policiamento e segurança pública no século XXI*. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009. p. 214-255.

Cabe aqui, mais uma vez, a ressalva acerca da complexidade que cerca o problema da *segurança pública* da qual decorre a conclusão de que as instituições policiais não são capazes de afastar todos os fatores de risco ou condicionantes criminais. Com a opção pela análise dos modelos de policiamento não se está negando esta complexidade ou superdimensionando a capacidade destas instituições de resolução dos problemas, mas apenas reforçando que estas, por não possuírem tais atributos, devem trabalhar no sentido da identificação dos principais fatores de risco, da busca pelas medidas mais adequadas e coordenação de esforços que garantam a sua implementação.

3.2. Policiamento orientado à solução de problemas

3.2.1. Origem

Quando da análise das condicionantes locais relacionadas à *segurança pública*, fez-se menção ao processo pelo qual a polícia moderna, inicialmente concebida no final do século XVIII e início do século XIX, como um serviço estreitamente ligado à comunidade, passou, paulatinamente, a se distanciar destes laços comunitários, o que se deu, principalmente, pela implementação dos recursos tecnológicos (viaturas, rádios, chamadas telefônicas) e criação de regras que visavam o profissionalismo policial e a quebra da "promiscuidade" e subserviência às autoridades locais[472].

Este processo foi observado especialmente na estrutura da polícia ostensiva que é a responsável pelo primeiro atendimento aos problemas relacionados à quebra da *tranqüilidade* ou *segurança pública*[473].

Este processo resultou em uma polícia de "solução de incidentes". Ao afastar o policial da comunidade e vinculá-lo a uma estrutura centralizada que tem por missão atender, o mais rápido possível e em níveis satisfatórios, os chamados e solicitações da população, criou-se, de modo consciente ou não, um modelo de policiamento de resposta

[472] Para uma descrição deste processo, *vide*: Theodomiro Dias *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia*: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCrim, 2000. p. 26-30; e Marcos Rolim. . *A Síndrome da Rainha Vermelha*: *policiamento e segurança pública no século XXI*. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009. p. 21-36.

[473] A polícia judiciária tem suas funções ligadas ao sistema de justiça criminal e integra a lógica da persecução penal, não tendo como principal função a prevenção criminal ou a "não vitimização" dos indivíduos, mas sim a investigação e coleta de provas para a imputação de responsabilidade penal, motivo pelo qual, por atuar, preponderantemente, após a prática do delito, não foi acometida pelos efeitos colaterais desta evolução.

às ocorrências que se tornou "tradicional" na maior parte do século XX[474]. Neste modelo, conhecido como "policiamento direcionado para o incidente", segundo concepção exposta por Dennis P. Rosenbaum, não se requer a investigação sobre as causas dos problemas persistentes, sendo que a responsabilidade do policial acaba quando ele responde à reclamação do cidadão e soluciona a questão atinente a este incidente específico[475].

Entretanto, as mudanças sociais passaram a exigir uma postura diferente por parte desta polícia ostensiva. Jean-Paul Brodeur, analisando os modelos inovadores de policiamento concebidos no final do século XX, afirma que a literatura sobre a eficiência da polícia revela a existência de um grande número de experimentos que, desde 1945, visam reformá-la[476]. A despeito desta grande variedade de modelos e soluções, dois conceitos acabaram por prevalecer e consolidaram-se a partir das décadas de 80 e 90: o conceito de *policiamento comunitário* e *policiamento orientado à solução de problemas.*

João Henrique Martins destaca que estas mudanças de modelos foram motivadas por crises geradas pela ineficiência da polícia em dar respostas satisfatórias (legais e eficientes) aos problemas que eclodiram entre os anos 60 e 80. Neste período, o conceito de polícia deparou-se com duas crises: uma "política" e outra "criminal"[477].

A crise política surgiu nos anos 50 e 60 nos Estados Unidos e relaciona-se à inadequação da atuação da polícia no tocante à manutenção da segregação racial e na repressão às manifestações pelos direitos civis e aos protestos contra a guerra do Vietnã. Na América Latina, esta crise política seria decorrente da atuação das forças policiais na manutenção dos regimes autoritários entre os anos 60 e 80[478], gerando um déficit de credibilidade da instituição junto à sociedade e impondo a necessidade de uma nova concepção da atuação policial.

Sob outra perspectiva, as forças policiais depararam-se, ainda, com a "crise criminal" iniciada no fim dos anos 60, com ápice nos anos 80, nos Estados Unidos e na

---

[474] O termo tradicional, ou seja, derivado da repetição deste modelo de policiamento é verificado no século XX, pois, na gênese da polícia moderna, como visto, finais do século XVIII e durante todo o século XIX, o modelo era completamente distinto.

[475] Dennis P. Rosenbaum. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário. In: Jean-Paul Brodeur. *Como reconhecer um bom policiamento*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2002, p. 27-56, p. 38.

[476] Jean-Paul Brodeur. *Como reconhecer um bom policiamento*: problemas e temas. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2001. (Série Polícia e Sociedade), p. 57.

[477] João Henrique Martins. *Inovação e eficiência no controle do crime: uma análise estrutural de sistemas de justiça criminal*, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 94.

[478] Idem, Ibidem, p. 28.

década de 90 na América Latina. Esta crise manifestou-se, ainda segundo análise de João Henrique Martins[479], por meio de elevadas taxas de homicídio, distúrbios crônicos e ampliação da delinqüência juvenil, deparando-se com uma polícia com a credibilidade afetada pela "crise política", que a antecedeu, e com um modelo policial orientado à solução de incidentes, impedindo um adequado tratamento do problema.

Para responder a estas crises foram formuladas respostas ou inovações no modelo policial que podem ser abrigadas sob os conceitos de *policiamento comunitário* (PC) e *policiamento orientado à solução de problemas* (POP). O *policiamento comunitário* decorreu principalmente da exigência, provocada pela "crise política", de mudança na conduta policial em relação ao público. O *policiamento orientado à solução de problemas* foi concebido a partir da necessidade de recuperação da capacidade da polícia de controlar o crime, o que foi exponenciado pela "crise criminal"[480].

Por óbvio que as crises, tampouco as respostas por parte das instituições policiais, apresentaram-se por meio de um fato ou foram limitadas a um pequeno espaço temporal. O que se observou foi um processo de agravamento contínuo das crises e crescimento de experiências que sugeriam um novo modelo à polícia.

Assim, nos Estados Unidos, Jean-Paul Bourdeur cita trabalhos, publicados a partir de 1969, que registravam experiências de *policiamento comunitário*, afirmando que, desde então, o ritmo de experiências, projetos pilotos e reformas organizacionais tem sido constante e que cada nova onda de inovações busca seu próprio rótulo e reivindica o *status* de um novo paradigma do policiamento[481].

O mesmo autor explica que a frase *policiamento orientado para a solução de problemas* vinha sendo usada no começo dos anos 70, contudo, seu desenvolvimento conceitual deu-se posteriormente em dois livros publicados por Herman Goldstein (1977 e 1990) e em dois artigos muito influentes do mesmo autor (1979 e 1987)[482][483].

---

[479] João Henrique Martins. *Inovação e eficiência no controle do crime: uma análise estrutural de sistemas de justiça criminal*, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 20.

[480] Idem, Ibidem, p. 95

[481] Jean-Paul Brodeur. *Como reconhecer um bom policiamento*: problemas e temas. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 57.

[482] Livros: Herman Goldstein. Policing a Free Society. Cambridge, MA, Ballinger, 1977; Herman Goldstein. Problem-oriented Policing. New York, McGraw-Hill, 1990. Artigos: Herman Goldstein. Improving Policing_ A Problem-oriented Approach. Crime and Delinquency, 25, 236-258, 1979; Herman Goldstein. Toward Community-oriented Policing: Potential, Basic-requirements, and Threshold Questions. Crime and

O modelo de *policiamento comunitário* e o modelo de policiamento orientado ao problema, ou à solução de problemas[484], possuem, então, o mesmo berço, mas trilham caminhos distintos a partir do enfoque de cada modelo proposto, dentre os diversos que proliferaram nos Estados Unidos e na Europa.

Jerome Herbert Skolnick e David H. Bayley citam como experiência que testou o modelo de *policiamento orientado à solução de problemas* a realizada em Madison, Wisconsin (EUA), quando a polícia, após analisar detalhadamente um grave problema de desordem em um *shopping*, identificou que eles eram causados por um pequeno grupo de pessoas com problemas psicológicos e providenciou o tratamento destes, solucionando a questão.

Outra experiência mencionada é a ocorrida no departamento de polícia do Condado de Baltimore em Maryland que criou um programa denominado de *Citizen Oriented Police Enforcement* - COPE (Policiamento Orientado para o Cidadão) cujos policiais integrantes se dedicaram a analisar vários problemas de desordens e crimes e, com a coordenação de vários atores sociais (*v.g.* moradores, comerciantes e outras agências públicas) conseguiram, a partir de medidas simples, abordar as circunstâncias que propiciavam o cometimento das infrações e, assim, diminuí-las.[485]

No Brasil, os modelos também foram implementados casuisticamente. As primeiras experiências relacionam-se ao modelo de *policiamento comunitário*[486] e também aparecem intimamente ligadas com a já mencionada "crise política".

Delinquency, 33 (1), 6-30, 1987. (Jean-Paul Brodeur. *Como reconhecer um bom policiamento*: problemas e temas. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2001. (Série Polícia e Sociedade). p. 65.).

[483] A atribuição sobre a formulação do conceito a Herman Goldstein também é constatada em: Theodomiro Dias Neto. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia*: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCrim, 2000, p. 44; Marcos Rolim. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: *policiamento e segurança pública no século XXI*. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, p. 84; e João Henrique Martins. *Inovação e eficiência no controle do crime: uma análise estrutural de sistemas de justiça criminal*, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 103.

[484] Alguns autores utilizam a expressão policiamento orientado ao problema. Neste trabalho opta-se pela expressão policiamento orientado à solução de problemas por destacar que se deve buscar a "solução" e não simplesmente se voltar para o problema.

[485] Jerome H. Skolnick e David H. Bayley. *Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do mundo*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2006, p. 38-39.

[486] Apenas a título exemplificativo, pode-se citar experiências implementadas no estado de São Paulo e Rio de Janeiro. Em São Paulo: (i) criação dos Conselhos Comunitários de Segurança no Estado de São Paulo em 1985 (Wilson Greppi. *O Conselho comunitário de segurança*: proposta de padronização do papel do policial militar como membro nato, 1998. Monografia (Curso Superior de Polícia) – Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo; Luiz Eduardo Pesce de Arruda. O líder policial e suas relações com os conselhos comunitários de segurança em São Paulo.

Esta ligação fica evidenciada em 1997, em virtude da deflagração de uma crise no estado de São Paulo. Naquele ano, no primeiro semestre, a Polícia Militar desse estado sofreu pesadas críticas por parte de diversos atores sociais quando fatos referentes à violência policial ocorridos no mês de março, que ficaram conhecidos como caso "Favela Naval", foram noticiados internacionalmente[487]. No mesmo ano, a partir de setembro, iniciaram-se esforços oficiais por parte desta instituição policial para implementação da filosofia de *policiamento comunitário*[488] que, até aquele momento, já contava com algumas experiências, mas não havia sido institucionalizada.

Da mesma forma, no que se refere ao modelo de *policiamento orientado à solução de problemas*, também é possível, utilizando como exemplo o estado de São Paulo, identificar a relação mencionada por João Henrique Martins entre a sua implementação e a "crise criminal".

Em 1980, analisando-se a taxa de morte por agressões nesse estado, verifica-se que ela era de 13 óbitos por 100 mil habitantes, permanecendo em movimento crescente até os anos de 1989 e 1991, quando a média aproximou-se de 30 óbitos por 100 mil habitantes. Embora tenha havido um leve queda da taxa no início dos anos 90, a partir de 1994, os coeficientes voltaram a aumentar atingindo o pico em 1999, no nível mais crítico já observado para o estado de São Paulo: de 43,4 óbitos por 100 mil habitantes, mantendo-se em torno dos 42 óbitos por 100 mil habitantes nos dois anos seguintes[489].

A Força Policial, São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, n. 16, out.-dez. 1997.); (ii) a implementação do Rádio Patrulhamento Padrão em 1988 (Carlos Adelmar Ferreira. Alcance e relevância dos projetos comunitários de segurança desenvolvidos pela Polícia Militar em Ribeirão Preto entre 1982 e 1990, *Revista do Centro Universitário Barão de Mauá*, Ribeirão Preto: CBM, vol. 2, n. 1, jan.-jun. 2009, p. 55.). No Rio de Janeiro tentou-se implementar o policiamento comunitário a partir de 1994 e 1995, com destaque especial à tentativa realizada no bairro de Copacabana que foi encerrada de modo precoce (Robert Trojanowicz; Bonnie Bucqueroux. *Policiamento comunitário: como começar*. Trad. Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994; Carlos Magno Nazareth Cerqueira (Org). *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.)

[487] *Revista Isto É*. São Paulo, 9 abr. 1997. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoe/política/143630.htm>. Acesso em 25.11.2009.

[488] A adoção oficial do programa e os esforços consistentes em 73 medidas neste sentido iniciou-se em 30.09.1997 e foram mencionados pelo Coronel da PMESP Valdir Suzano, à época presidente da Comissão de Asseroramento para Implantação do Policiamento Comunitário, em apresentação da reedição, ocorrida em 1999, da obra de Robert Trojanoviwicz e Bonnie Bucqueroux "Policiamento Comunitário: como começar" que já havia sido publicada pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, em 1994, como medida necessária para implementação do policiamento comunitário naquele estado.

[489] Antonio Benedito Marangone Camargo. Mortes por causas violentas no Estado de São Paulo: a influência das agressões, *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, v. 21, n.1, jan.-jun. 2007, p. 35. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01_03.pdf.>. Acesso em: 29.11.2009.

No que toca aos crimes contra o patrimônio, entre 1990 e 2002, na Região Metropolitana de São Paulo, houve um aumento no número de furtos de veículo na ordem de 54,8% e dos demais furtos de 62,87%. O roubo de veículo registrou um aumento de 261,71% e os demais roubos aumentaram em 156,35%[490]. Os números de roubos e furtos de veículos apresentaram ápice em 1999.

Em resposta a estes problemas, a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo adotou, a partir do final dos anos 90, diversas medidas que paulatinamente criaram mecanismos e estruturas que permitiram maior sistematização dos dados e informações referentes ao fenômeno criminal, construindo uma base para a implementação do modelo de *policiamento orientado à solução de problemas*, oficializado em normas internas da Polícia Militar em 2007[491].

Neste sentido, em 1999, foram criadas duas ferramentas tecnológicas: o Sistema de Informações Criminais (INFOCRIM), um *software* de georeferenciamento das ocorrências criminais, e a Base Informatizada de Fotografias Criminais (FOTOCRIM) que é um cadastro fotográfico com mais de trezentos mil criminosos procurados, cumprindo pena ou presos em flagrante delito no estado.

Em 2000, foi instituído o Disque-Denúncia e iniciada a rede INTRAGOV que implantou *links* de comunicação entre as subunidades da Polícia Militar e da Polícia Civil. Foi disponibilizada, ainda, a Delegacia Eletrônica que objetivou facilitar a notificação de crimes pela população e criadas as Delegacias Participativas que visaram melhorar o atendimento e a eficiência investigativa.

Nesse mesmo ano, foram compatibilizadas as áreas de atuação da Polícia Civil e Polícia Militar e criados Procedimentos Operacionais Padrão com o objetivo de uniformizar o atendimento de ocorrências pela Polícia Militar, além da adoção de medidas visando à integração das duas polícias.

Em 2001, foi criado o Plano de Combate aos Homicídios, com ênfase na captura de homicidas e criação do *software* "Copom On-line" que faz análise em tempo real das chamadas telefônicas da Policia Militar (190). Iniciaram-se esforços, também, para

---

[490] Alexandre Alves Schneider. *Determinantes da Criminalidade na Região Metropolitana de São Paulo*, 2005. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, p. 28.

[491] Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo. *Estudos Criminológicos*. São Paulo: Coordenadoria de Análise e Planejamento, n. 7, 2008, p. 44.

desativação das carceragens policiais na capital, no intuito de desonerar policiais civis para a investigação.

Em 2003, foi criado o Departamento de Inteligência Policial da Polícia Civil e o programa de escutas "Guardião" para melhor operacionalizar as interceptações telefônicas.

No ano seguinte, iniciaram-se as operações do sistema 'Ômega' de investigação, que permite o cruzamento e a visualização de relação entre criminosos, ocorrências, telefones e contas bancárias, e entrou em funcionamento uma nova versão do Sistema de Informações Operacionais da Polícia Militar (SIOPM), utilizado para registro dos chamados, despachos de viaturas e ocorrências atendidas pela Polícia Militar - ampliado posteriormente para as 55 maiores cidades do estado - que permite armazenar informações sobre pessoas, armas e veículos, além de gerar estatísticas destinadas ao planejamento do policiamento ostensivo.

Em 2005, foram realizadas novas reestruturações organizacionais visando adequar as unidades policiais no interior do estado, sendo efetivado o policiamento com motocicletas nos corredores viários da Região Metropolitana de São Paulo. No mesmo ano, foram criadas as Bases Comunitárias Móveis e o Observatório de Boas Práticas Policiais que coleta e dissemina experiências bem-sucedidas de prevenção ao crime.

No ano de 2006[492], foi iniciada a "Operação Saturação" em que são empregados efetivos do policiamento especializado em áreas controladas pelo tráfico ilegal de drogas, além da criação do projeto Phoenix, para a identificação de suspeitos, e do setor de Inteligência Prisional, responsável pelo monitoramento de conversas telefônicas e a infiltração de informantes. Criou-se, ainda, a Coordenadoria de Conselhos Comunitários de Segurança, em virtude da existência de mais de 800 Conselhos desta natureza no estado.

Em 2007, no âmbito da Polícia Militar, foi instituído o Plano de Policiamento Inteligente (PPI) que adota expressamente o conceito de *policiamento orientado para a solução de problemas* (POP). No mesmo ano, iniciaram-se os trabalhos com *softwares* que permitem conjugar informações de várias fontes de dados e mapas, permitindo análises

[492] Em maio de 2006, eclodiram os fatos que ficaram conhecidos como "ataques do PCC" nos quais uma facção organizada no interior dos presídios paulistas iniciou uma série de atentados contra agentes do estado integrantes do sistema de *segurança pública* estadual.

georeferenciadas de dados criminais, indicadores sociais, habitacionais, e outros, o que auxilia os gestores de *segurança pública* na melhor compreensão do fenômeno criminal[493].

O exemplo ocorrido no estado de São Paulo demonstra claramente a ligação dos dois modelos com as crises enfrentadas pelas polícias estaduais, ou seja, a adoção do *policiamento comunitário* como uma tentativa de aproximar as instituições da população, após ocorrências de fatos que afetaram a credibilidade institucional e a adoção de passos para a implementação do *policiamento orientado à solução de problemas* na busca da resolução dos problemas enfrentados pelo crescimento exponencial da criminalidade.

Neste breve histórico sobre os dois novos modelos conceituais de policiamento, pode-se identificar a origem e, por conseqüência, a finalidade para o qual estes foram concebidos, o que ajuda a compreensão dos atuais sucessos e dificuldades sobre cada experiência implementada. O *policiamento comunitário* será abordado no próximo tópico, importando agora, a identificação das características relacionadas ao *policiamento orientado à solução de problemas.*

3.2.2. Modelo

Nas palavras de Theodomiro Dias Neto, o *policiamento orientado à solução de problemas* (POP)[494] é um modelo no qual a "polícia deixa de simplesmente reagir ao crime (*crime fighting policing*) e passa a mobilizar os seus recursos e esforços na busca de respostas preventivas para os problemas locais (*problem-oriented policing*)"[495]. É interessante o fato de que o autor analisa o *policiamento orientado à solução de problemas* no contexto do *policiamento comunitário* (PC), filiando-se, portanto, às correntes que integram os dois modelos.

---

[493] Com base no programa "Terraview" desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais em parceria com o Laboratório de Estatística Espacial - Leste da Universidade Federal de Minas Gerais, e distribuído gratuitamente, a Polícia Militar do Estado de São Paulo passou a desenvolver o "Terra Crime" que contem informações conjugadas referentes a crimes, desordens, dados habitacionais, urbanos e populacionais.

[494] O autor utiliza a expressão "policiamento orientado ao problema".

[495] Theodomiro Dias Neto. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia*: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCrim, 2000, p. 44

Jean-Paul Brodeur identifica três correntes[496] a respeito do relacionamento entre o POP e o PC[497]. A primeira seria a "diferencialista", representada por John E. Eck e William Spelman[498] e Herman Goldstein[499], na qual o *policiamento orientado à solução de problemas* teria uma preocupação maior com a obtenção de resultados, ao passo que o *policiamento comunitário* enfocaria a relação com a comunidade muito mais que a própria prevenção de crimes ou de desordens, motivo pelo qual, a preferência seria pela orientação aos problemas reservando-se ao *policiamento comunitário* apenas uma função instrumentária.

A segunda posição seria a "integrativa e convencional" que fora desenvolvida pelo próprio Herman Goldstein, em artigo publicado em 1987[500], que propôs que o *policiamento comunitário* proporcione um abrigo sob o qual se possa construir uma estratégia mais integrada com vistas à melhora da qualidade do policiamento. Em favor desta integração, Jean-Paul Brodeur inclui, também, posicionamento de Dennis P. Rosenbaum e o próprio John E. Eck que, em artigo de 1994[501], pareceram ter renunciado à posição "diferencialista".

A terceira posição identificada seria a "pragmática", na qual, sem qualquer preocupação com o fundamento teórico, uma força policial de fato deve passar a integrar o *policiamento comunitário* e *orientado para a solução de problemas*. Esta terceira posição seria a adotada pelo Departamento de Polícia de Nova Iorque (NYPD) no projeto CPOP (*Community Patrol Officer Program*).

Após a apresentação e identificação destas correntes, o próprio formulador do conceito do POP, Herman Goldstein[502], comentou a aparente divergência acerca de suas

---

[496] Esta identificação feita por Jean-Paul Brodeur das correntes que relacionam os dois modelos foi comentada, posteriormente, pelo próprio Herman Goldstein, em carta enviada a Jean-Paul Brodeur em 1995 e publicada na mesma obra de Jean-Paul Brodeur, que enfatizou a existência de "uma grande diferença entre os dois conceitos".

[497] Jean-Paul Brodeur. *Como reconhecer um bom policiamento*: problemas e temas. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2001. (Série Polícia e Sociedade), p. 63-64.

[498] John E. Eck e William Spelman. Who Ya Gonna Call? The Police as Problem-busters. Crime and Delinquency, 33 (1), 31-52. 1987 apud Jean-Paul Brodeur. Op. cit., loc. cit.

[499] Herman Goldstein. Problem-oriented Policing. New York, McGraw-Hill, 1990. Apud Jean-Paul Brodeur. Op. cit., loc. cit.

[500] Herman Goldstein. Toward Community-oriented Policing: Potential, Basic-requirements, and Threshold Questions. Crime and Delinquency, 33 (1), 6-30, 1987. Apud Jean-Paul Brodeur. Op. cit., loc. cit.

[501] Dennis P. Rosenbaum e John E. Eck. The New Police Order: Effectiveness, Equity, and Efficiency in Communit Policing. In: Dennis P. Rosenbaum (Org.) The Challenge of Community Policing: Testing the Promises. Thousand Oaks, CA, Sage, 1994, pp. 3-23. Apud Jean-Paul Brodeur. Op. cit., loc. cit.

[502] Jean-Paul Brodeur. Op. cit., p. 78-79.

concepções sobre o relacionamento entre os dois modelos , realçada por Jean-Paul Brodeur, e enfatizou a existência de "uma grande diferença entre os dois conceitos", pois o *policiamento comunitário* (PC) "é um projeto para dar ênfase a uma grande necessidade no policiamento, que é o engajamento da comunidade", já o *policiamento orientado à solução de problemas* "dá uma ênfase maior à necessidade de conceituar novamente o que as forças policiais estão fazendo de uma maneira mais geral e prestar mais atenção ao largo leque de problemas específicos que a polícia enfrenta" para "tentar encorajar um enfoque mais analítico para esses problemas".

Jean-Paul Brodeur comentando a afirmação acima, concorda com a distinção apresentada por Herman Goldstein e destaca que, nesta visão, há uma ênfase na dependência do POP à informação, conhecimento e especialização[503].

Feita a distinção - que é acatada no presente trabalho e será retomada nos próximos tópicos -, pode-se retornar à análise do conteúdo do modelo. O *policiamento orientado à solução de problemas* originou-se do aprimoramento das práticas policiais já existentes e preconiza uma ação pró-ativa, em contraponto à ação passiva de atendimento de incidentes, o que, nos dizeres de João Henrique Martins, é o ponto determinante da teoria, ou seja, busca voltar à estrutura e a organização policial para o controle do crime através da rápida identificação e resolução dos problemas criminais[504].

O conceito do *policiamento orientado à solução dos problemas* é sintetizado na sigla SARA (*Scanning, Analysis, Response and Assesment*)[505] que identifica as quatro etapas a serem seguidas pela polícia para o correto enfrentamento dos problemas com os quais se deparar, sendo traduzido por Marcos Rolim[506] como "Levantamento, Análise, Resposta e Avaliação"[507], e separa o passo-a-passo do POP.

No Levantamento (*Scanning*), serão identificados os problemas que preocupam a comunidade ou a polícia em uma determinada área de atuação, devendo ser realizada uma

---

[503] Jean-Paul Brodeur. *Como reconhecer um bom policiamento*: problemas e temas. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 78-79.

[504] João Henrique Martins. *Inovação e eficiência no controle do crime: uma análise estrutural de sistemas de justiça criminal*, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 103.

[505] O detalhamento de cada etapa do modelo proposto é exposto na página do Center for Problem-Oriented Policing. Disponível em <http://www.popcenter.org/about/?p=sara>. Acesso em: 29.11.2009.

[506] Marcos Rolim. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: *policiamento e segurança pública no século XXI*. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, p. 84.

[507] No material didático referente ao curso de polícia comunitária coordenado pelo Ministério da Justiça é adotada a sigla IARA (Identificação, Análise, Resposta e Avaliação).

priorização e confirmação sobre a existência, dimensionamento e coleta de dados que permitirão melhor examiná-los.

Na etapa de Análise (*Analysis*), serão estudadas as condições para a existência, manutenção e conseqüências do problema. Para tanto, deve-se atentar para a freqüência e tempo de existência do problema, lançando-se mão de todos os recursos disponíveis para a profunda compreensão da questão a ser enfrentada.

Em um terceiro momento, deverá ser estabelecida a Resposta (*Response*) ao problema e, para isso, deve ser pesquisado o que já foi feito em outras comunidades que enfrentaram dificuldades semelhantes ou devem ser criadas novas soluções para a elaboração de um plano concreto com objetivos específicos e responsabilidades individuais, além de se identificar os dados relevantes para coleta e avaliação posterior do plano.

Por fim, deve ser feita a Avaliação (*Assesment*), a fim de verificar se o plano foi, ou não, bem implementado, analisando-se quantitativa e qualitativamente os resultados alcançados, assim como a necessidade de se fazer adaptações ou mudança de rumos, além de garantir que a eficiência será mantida após a intervenção realizada.

Na verdade, como bem ressaltado por Mark Harisson Moore[508], a idéia de *policiamento orientado à solução de problemas* é muito semelhante àquelas que surgiram na literatura sobre a administração do setor privado, apesar da adequação às peculiaridades da atividade policial.

A metodologia apresentada é de simples lógica e é muito bem apresentada por Dennis P. Rosenbaum[509] por meio de uma parábola[510] por ele modificada para sintetizar a questão:

> Uma vez, um casal jovem estava em pé na margem de um rio que corria, desfrutando um dia de sol, quando perceberam um menino nadando, lutando para salvar sua vida e pedindo socorro. Eles responderam rapidamente e o salvaram, mas, antes que pudessem respirar, viram outro jovem pedindo socorro no meio do rio. Eles trataram de salvá-lo também, mas o problema continuava, pois mais

[508] Mark Harisson Moore. Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas. In: Norval Morris; Michael Tonry (Orgs.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: EDUSP, 2003, p. 115-176.

[509] Dennis P. Rosenbaum. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário. In: Jean-Paul Brodeur. *Como reconhecer um bom policiamento*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2002, p. 55.

[510] A parábola é citada também por Marcos Rolim. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: *policiamento e segurança pública no século XXI*. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, p. 66.

> crianças eram descobertas no rio traiçoeiro, lutando para sobreviver. O casal rapidamente percebeu que eles, sozinhos, não poderiam salvar todas aquelas crianças, então pediram socorro para os cidadãos da cidade mais próxima. Logo, dúzias de ajudantes estavam puxando as crianças que estavam se afogando do rio. A crise continuou até todos estarem no ponto de exaustão. Finalmente, uma mulher ficou brava. 'Chega disso!' ela falou em voz alta, e foi embora subindo na margem do rio. Seus amigos a chamaram: 'Onde você está indo?'. Ela se virou e disse 'Eu vou lá em cima no rio, ver quem está jogando essas crianças na água e vou pôr um fim nisso!

O autor citado concluiu afirmando que, apesar de não ser possível prever se a senhora irá conseguir resolver o problema, e quanto isso deverá custar, seria tolice tentar impedi-la de subir o rio para investigar o problema.

A despeito da simplicidade da idéia, a metodologia nem sempre foi observada em experiências, existentes no Brasil, que visaram trabalhar com prevenção criminal.

Como observado por Luiz Eduardo Soares e Miriam Guindani nas experiências que o primeiro conduziu no município de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, quando da implementação do Plano Municipal de Segurança Pública[511], o correto diagnóstico, acompanhamento e avaliação das medidas adotadas na área de *segurança pública* encontram-se muito aquém do necessário ou, quiçá, são inexistentes.

Esta cultura de inexistência ou não priorização de acompanhamento pormenorizado e avaliação das medidas implementadas na área de *segurança pública* está presente na maioria das iniciativas relacionadas às medidas que se auto-intitulam como destinadas à prevenção criminal e, portanto, nos termos do presente trabalho, como *políticas de segurança pública*. Ao se analisar a situação da *segurança pública* no Brasil, já é possível ver alguns atores subindo o rio para tentar verificar quem está jogando as crianças, mas a maioria continua apenas nadando para tentar salvá-las.

Em vista desta situação e apesar de simples e evidente, a lógica intrínseca ao modelo de *policiamento orientado à solução de problemas* deve ser devidamente utilizada, vez que acaba por impactar de modo substancial nas atividades relacionados a esta seara da Administração Pública

[511] João Trajano Sento-Sé (Org.). *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 283-334.

3.2.3. Experiências

Como visto, o fundamento teórico do modelo de *policiamento orientado à solução de problemas* é de extrema simplicidade e isto se explica em virtude da formulação do modelo ter se originado de experiências práticas realizadas pelas instituições públicas, especialmente as policiais, com a finalidade de enfrentar a questão criminal.

Desta forma, imprescindível a apresentação de algumas experiências recentes que obtiveram resultados positivos quanto à redução dos índices criminais, quando aplicadas em determinadas localidades e focadas em problemas específicos.

3.2.3.1. Projeto de revitalização de área comercial (Green Bay/Wisconsin/EUA)

Herman Goldstein, destacado pela doutrina como principal formulador do conceito de *policiamento orientado à solução de problemas*, empresta seu nome a uma premiação anual destinada a destacar iniciativas adotadas em diversos países, especialmente Estados Unidos, Reino Unido e Canadá, com base nos princípios deste modelo de policiamento e que surtiram efeitos sobre a redução de índices criminais ou sobre o sentimento de segurança da população almejada.

A premiação, intitulada como "*Herman Goldstein Award for Excellence in Problem-Oriented Policing*", realizada desde 1993 era administrada inicialmente pelo Fórum Executivo de Pesquisa Policial[512], fundado nos Estados Unidos, sendo promovida, a partir do ano de 2008, pelo Centro de Policiamento Orientado ao Problema[513]. A relação dos finalistas e premiados, assim como uma descrição minuciosa de cada projeto desenvolvido é publicada no sítio eletrônico do Centro de POP[514], consistindo em fonte de consulta de experiências baseadas no referido modelo.

---

[512] Police Executive Research Forum é uma associação criada em 1976 por integrantes de instituições responsáveis pelo sistema de *segurança pública* dos Estados Unidos que tem por objetivo fomentar as discussões e pesquisas destinadas a mudança e aperfeiçoamento das práticas policiais tradicionais. Para maiores detalhes, *vide*: <http://www.policeforum.org/>. Acesso em: 29.11.2009.

[513] Trata-se de uma organização sem fins lucrativos, construída na *internet*, formada por policiais, pesquisadores e acadêmicos dedicados ao desenvolvimento do policiamento orientado ao problema. Está associada com os departamentos da Escola de Direito e Justiça Criminal da Universidade de Rutgers e da Universidade de Albany, sendo apoiada pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos, conforme informações constantes de seu *site*. Disponível em: <http://www.popcenter.org>. Acesso em: 29.11.2009.

[514] Idem, ibidem.

Marcos Rolim cita[515], como um dos exemplos bem-sucedidos de aplicação do *policiamento orientado à solução de problemas*, a experiência premiada em 1999, consistente em projeto de revitalização de uma área comercial levado a efeito pelo departamento de polícia da cidade de Green Bay, em Wisconsin, nos Estados Unidos. O projeto foi desenvolvido em uma área central da Broadway Street[516], onde a situação vinha se agravando nos últimos 40 anos, em razão do excesso de moradores de rua, freqüentemente sob influência de bebidas alcoólicas, e ocorrência de diversos tipos de desordens. Nos dezoito bares ali existentes, as brigas eram comuns e ocorrências com tiros ou facadas eram habituais.

Em 1995, dois novos policiais foram designados para a área e passaram a trabalhar com maior proximidade à comunidade, levantando dados acerca dos problemas que afligiam aquela população. Identificaram que o local concentrava alto índice de chamadas para intervenções policiais e alta concentração de crimes (agressões, perturbação da tranqüilidade, furtos, danos, tráfico ilegal de drogas, etc.).

Na análise preliminar, foram identificados cerca de 20 moradores de rua que eram responsáveis por grande parte das ocorrências e apresentavam um histórico de problemas de saúde mental e drogadição, sendo constatado, ainda, que grande parte das vítimas de agressão eram freqüentadores dos bares locais.

Em virtude do presídio local não receber pessoas alcoolizadas, quando estas se envolviam em algum tipo de desordem, eram encaminhadas aos hospitais da região e, em 24 horas, estavam de volta às ruas, desencadeando, assim, novos problemas. A interagencialidade entre a polícia e outros órgãos era praticamente inexistente. Não bastasse isso, as regras para expedição de alvará de funcionamento aos bares existentes no local não eram fiscalizadas pelas agências responsáveis, sendo a expedição praticamente automática.

A primeira medida adotada foi a elaboração de uma lista[517], realizada pela polícia com o apoio do Ministério Público, de pessoas que estavam freqüentemente alcoolizadas nas ruas e envolvidas em desordens. Integravam esta lista pessoas envolvidas em

---

[515] Marcos Rolim. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: *policiamento e segurança pública no século XXI*. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, p. 85-88.

[516] Relatório completo sobre o projeto pode ser encontrado em: <http://www.popcenter.org /library/awards/goldstein/1999/99-22(W).pdf>. Acesso em: 29.11.2009.

[517] A lista foi contestada por parte da União pelas Liberdades Civis Americanas (*American Civil Liberties Union* - ACLU), contudo, não foram colocados óbices ao funcionamento da lista, em virtude da existência de lei estadual que vetava a venda de bebidas alcoólicas a pessoas conhecidas como alcoólatras.

incidentes policiais na região e que fossem detidas ou internadas três ou mais vezes nos três meses anteriores por conta de intoxicação[518]. Em paralelo a estas medidas os policiais encaminhavam pessoas alcoolizadas e envolvidas em distúrbios para a Corte, onde recebiam ordens de tratamento e proibição temporária de acesso a bares. As violações a estas ordens passaram a ser razão legal para a prisão.

Os bares e outros prédios cujas edificações facilitavam as práticas criminais foram obrigados a alterar suas características físicas, como iluminação ou modificação do *lay-out* dos bancos das praças para que não fossem utilizados como camas.

Foi realizado, ainda, um amplo trabalho de mobilização junto à mídia e comunidade local que apoiaram as medidas e pressionaram os demais órgãos públicos a fiscalizar as exigências legais especialmente junto aos bares. Criou-se um sistema de pontuação em relação às ocorrências violentas entre os fregueses. Assim, a partir do alcance de um determinado número de pontos, o estabelecimento era automaticamente fechado. No período da implementação da medida, 5 bares tiveram suas licenças cassadas.

Em um período de 4 anos, a contar do ano de 1995, foram investidos cerca de 8,4 milhões de dólares na região, em projetos de iniciativa pública e privada, 410 novos empregos foram criados e 33 novos estabelecimentos comerciais foram abertos. Houve um decréscimo de 65% nas chamadas para intervenção policial entre 1993 e 1999 e uma queda de 86% nas ocorrências de desordem.

Apesar da grande mobilização de diversas agências públicas e entidades privadas, além do alto valor do investimento no local, a lógica para detecção, análise, implementação e avaliação dos resultados foi simples e em consonância com a metodologia existente no *policiamento orientado à solução de problemas*.

3.2.3.2. Reduzindo crimes e desordens nos hotéis e motéis de Chula Vista (Chula Vista California/EUA)

[518] Nesta lista foi identificado um indivíduo que havia sido internado para desintoxicação no centro de saúde mental daquela região mais de 80 vezes, estimando-se que estas internações teriam custado cerca de 96 mil dólares aos cofres públicos.

No ano de 2009, a experiência vencedora da mesma premiação foi um projeto desenvolvido pelo departamento de polícia da cidade de Chula Vista, cidade pertencente ao condado de San Diego no estado da Califórnia, Estados Unidos[519].

Em meados da década de 90, organizações comerciais de Chula Vista solicitaram auxílio dos moradores da cidade para melhorar as condições de qualidade e segurança dos hotéis[520] da cidade. Chula Vista possui aproximadamente 230.000 habitantes e está localizada há cerca de 11 quilômetros da cidade de San Diego e 11 quilômetros da fronteira com o México. A economia da cidade é estreitamente ligada ao turismo e seus hotéis são utilizados por turistas que visitam San Diego e a Baixa Califórnia (México). Os problemas relacionados à desordem e criminalidade estavam atrapalhando investimentos turísticos na cidade e provocando o declínio desta atividade.

Assim, foram iniciados esforços conjuntos pelo departamento de polícia, associações comerciais, Câmara de Comércio da cidade e Departamento de Turismo nesse intento. Com vistas a esse objetivo, no segundo semestre de 1999, foram proibidos o aluguel de quartos por horas e implementada a obrigatoriedade de identificação dos hóspedes por meio de cédulas de identidade com foto nos procedimentos de entrada aos hotéis. Embora tenha havido muito empenho por parte dos envolvidos, em 2000 e 2001, os problemas continuaram a se agravar nos 27 hotéis da cidade que eram responsáveis por vários chamados para intervenção policial (desordens, agressões e crimes contra o patrimônio) e várias reclamações sobre violações de regras de funcionamento perante os órgãos responsáveis pela fiscalização.

A partir de 2001, porém, o departamento de polícia da cidade começou a implementar medidas baseadas no modelo de *policiamento orientado à solução de problemas*. Foi realizada, inicialmente, uma análise sobre a natureza dos chamados e pesquisas sobre os hóspedes e visitantes. As pesquisas indicaram uma quantidade significativa de pessoas em cumprimento de *probation* ou *parole.*

Para melhor análise da situação, foram contratados pesquisadores do Centro de Pesquisa em Justiça Criminal da Universidade Estadual da Califórnia em 2002 que realizaram pesquisas ambientais e entrevistas mais detalhadas com os gerentes dos hotéis. Ao final, identificou-se que grande parte dos hóspedes residia na localidade e um grande

[519] Relatório completo sobre o projeto pode ser encontrado em: <http://www.popcenter.org /library/awards/goldstein/2009/09-47(W).pdf>. Acesso em: 29.11.2009.

[520] A nomenclatura de hotéis será utilizada como referenciada a hotéis e motéis.

número de aluguéis eram realizados por tempo superior a 30 dias. As pesquisas ambientais constaram, ainda, um número elevado de quartos externos cujas portas não possuíam correntes ou dispositivos de segurança como fechaduras, olho mágico ou mesmo trincos normais. Todavia, não foi estabelecida uma relação direta entre estes problemas e a taxa de chamado policial[521] em cada hotel.

Foram testadas também outras hipótese para descobrir-se a razão da excessiva criminalidade como: (i) a proximidade entre os hotéis mais problemáticos; (ii) a relação entre os hotéis mais problemáticos e as diárias cobradas; e (iii) a probabilidade do alto número de chamadas estar relacionada a uma preocupação maior por parte dos proprietários em solicitar atenção policial. Contudo, nenhuma das hipóteses foi confirmada como responsável pelas diferenças.

Observaram-se, então, experiências desenvolvidas em outras cidades que apresentaram resultados positivos ao combinar a obrigatoriedade da implementação das medidas de segurança física com normas sanitárias, de combate a incêndio, de controle de acesso e imposição de limites de chamados policiais anuais por parte dos funcionários do hotel, baseados em taxas médias previamente calculadas.

As pesquisas realizadas em Chula Vista indicavam que os gerentes dos hotéis que mais realizavam chamados eram o mais negligentes com algumas medidas básicas de segurança, propiciando, assim, um ambiente facilitador para a ocorrência de crimes e desordens.

Em outubro de 2003, foi realizado um encontro na Câmara de Comércio da cidade, com o objetivo de compartilhar o resultado das pesquisas, no qual foram convidados gerentes e proprietários dos hotéis da cidade. Embora apenas metade dos hotéis tenha enviado representantes, foram realizadas visitas locais nos hotéis que manifestaram interesse para ampliação do número de estabelecimentos abrangidos pelas medidas.

No mesmo ano, agências responsáveis pela fiscalização das normas de funcionamento dos hotéis da cidade iniciaram inspeções anuais e acabaram por determinar o encerramento das atividades de dois hotéis que não atenderam às determinações mínimas.

[521] A taxa de chamado policial era calculada pelo número de chamados em relação ao número de quartos do hotel sendo denominada de CFS (*calls for service*).

Nos anos subseqüentes até 2006, foram encaminhados relatórios aos hotéis, informando sobre a natureza das chamadas policiais, problemas enfrentados e apreensões de drogas em cada hotel, além de um quadro geral da taxa de chamada de todos os hotéis da cidade. Entretanto, a despeito de todas estas medidas, houve um decréscimo de apenas 7% no número de chamados policiais aos hotéis.

Em virtude das medidas apenas educativas não terem surtido o resultado esperado, a partir de 2005, foram reunidos esforços dentre as inúmeras agências fiscalizadoras e estabelecidas novas normas de funcionamento que englobavam, dentre outras, medidas de segurança física e sanitárias, aprovando-se, ainda, um *Código de Conduta* pelo Conselho da cidade em 2006.

O departamento de polícia da cidade foi autorizado a estabelecer metas de taxas de chamado por hotel, calculado com base na taxa média do ano de 2005 e notificar os hotéis sobre suas limitações nesse âmbito. A taxa não foi disposta de forma exata no *Código de Conduta* exatamente para se ter uma flexibilidade em decorrência de circunstâncias específicas de cada hotel.

Após a adoção das medidas previstas neste código normativo, para a autorização de funcionamento, era necessário que os hotéis atendessem aos requisitos previstos. Passados dois anos, a taxa de chamadas policiais nos hotéis de Chula Vista caiu em 45% (1,218 no período 2000-2001 para 0,669 no período 2007-2008), sendo que a maior queda (75% da queda total) ocorreu após a implementação do *Código de Conduta*. A média das taxas por hotel também declinou em 38%. Dos 24 hotéis em atividade na cidade, apenas dois não atingiram a taxa de chamadas policiais estabelecidas pelo departamento de polícia e, apesar de ambos terem atendido ao *Código de Conduta*, comprometeram-se a adotar medidas para adequação à taxa determinada.

Os dados acerca dos chamados de furto de veículos e crimes graves demonstraram que a queda nos números não era artificial (em decorrência, por exemplo, do fato de que os chamados teriam declinado em virtude dos funcionários, preocupados com os limites estabelecidos, terem deixado de notificar a polícia). O número de furto de veículos nos hotéis caiu de 35 em 2000-2001 para 17 no período 2007-2008, o número de chamadas referentes a crimes graves também apresentou queda de 82% no mesmo período (44 para 8). Nesse lapso, o tempo gasto para atendimento das chamadas também foi reduzido de 2,4 horas de empenho da patrulha policial para 1,16 hora.

Entre 2003-2004 e 2007-2008, os números de crimes violentos e crimes contra a pessoa ocorridos nos hotéis da cidade também diminuíram 52%, os demais apresentaram queda de 68%. O número de apreensões de drogas havia crescido antes da adoção do código de normas, contudo, apresentou queda de 40% ao se comparar o período 2003-2004 e 2007-2008.

Por fim, a qualidade dos hotéis e sua situação financeira melhoraram: além de todos os quartos terem passado a atender aos requisitos mínimos de segurança, houve aumento entre 6 e 10% na taxa de ocupação na baixa temporada. A realização de pesquisas a fim de verificar se houver migração dos problemas ocorridos nos hotéis-alvo das medidas implementadas para outros localizados nas proximidades da cidade de Chula Vista não constatou incremento considerável de problemas em outras localidades.

3.2.3.3. Projeto "Paz para quem tem carro" (Mogi das Cruzes/São Paulo/Brasil)[522]

Mogi das Cruzes é um município do estado de São Paulo, localizado a cerca de 63 quilômetros da capital, sua população é de 377.501 habitantes[523]. É a principal cidade que compõe a parte leste da Região Metropolitana de São Paulo.

No segundo semestre de 2004, o furto de veículos na cidade atingiu números alarmantes, chamando a atenção da população para o problema. No início de 2005, a tendência de alta para este tipo de delito que havia sido observada em 2004 continuou e provocou reações críticas por parte da sociedade local, manifestadas especialmente por meio da mídia.

Nos dizeres Theseo Darcy Bueno de Toledo Júnior[524], o alto índice de furtos estava estreitamente ligados às condições locais, como: (i) o estacionamento nas imediações das estações rodo-ferroviárias, lugar onde os munícipes estacionavam seus carros logo pela manhã, a fim de se deslocarem para o trabalho em São Paulo ou outros municípios, retornando apenas no período noturno; (ii) o estacionamento de veículos nas ruas de maior concentração comercial do centro da cidade e em suas circunvizinhanças; e (iii) o estacionamento de veículos no perímetro das universidades e faculdades do município.

---

[522] Análise pormenorizada do projeto pode ser encontrada em: Theseo Darcy Bueno de Toledo Júnior. *Paz para quem tem carro: uso de programa de policiamento preventivo ostensivo para a diminuição dos furtos de veículos no Município de Mogi das Cruzes*, 2008. Monografia (Curso de Especialização em Políticas de Gestão em Segurança Pública) - Pontífica Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

[523] Dados da Fundação SEADE. Disponível em: <http://www.seade.gov.br>. Acesso em: 05.11.2009.

[524] Theseo Darcy Bueno de Toledo Júnior. Op. cit., p. 25.

Associações de comerciantes contratavam serviços de segurança particular e as instituições públicas estaduais e municipais, apesar da realização de investimentos em *políticas públicas*, não estavam obtendo sucesso na redução deste tipo de delito. Em fevereiro de 2005, a Prefeitura e a Polícia Militar iniciaram uma campanha conjunta para alertar os motoristas sobre o licenciamento de veículos e para medidas destinadas a diminuir as ocorrências de roubo e furto dos automóveis no município.

Visando aumentar a fiscalização e detectar se problemas de natureza não criminal estariam impulsionando o problema do furto de veículos, agentes de trânsito do município passaram a monitorar os veículos estacionados nas ruas da cidade e repassavam os dados à Central Integrada de Emergências Públicas (CIEMP). Nesta central, era realizada a consulta ao banco de dados da Empresa de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (PRODESP) e, se houvesse alguma pendência de licenciamento ou outra infração administrativa, um selo era colado no pára-brisa, voltado para o interior do veículo, que alertava o proprietário sobre a irregularidade. Se fosse constatada alguma suspeita de prática de infração penal, a Polícia Militar era acionada e adotava as medidas cabíveis.

Duas semanas após o início das medidas, a fiscalização conseguiu localizar em Mogi das Cruzes apenas um automóvel e uma moto roubados em São Paulo, todavia, dos 131 veículos consultados, 17,55% estavam com a documentação irregular[525].

Em março de 2005, o Comandante da 1ª Cia do 17º BPM/M[526], responsável pelo policiamento na região, lançou um desafio aos policiais militares integrantes daquela subunidade a fim de que fossem apresentadas soluções para os problemas. Alguns policiais militares aceitaram o desafio e passaram a analisar o problema de forma mais aprofundada.

Inicialmente, foi realizado o acompanhamento dos índices numéricos referentes ao furto de veículos. Além dos dados quantitativos, foi feita a análise qualitativa, por meio da leitura do histórico dos boletins de ocorrência de cada registro efetivado, a fim de detectar informações sobre o perfil de vítimas, *modus operandi* dos delinqüentes, dias, horários, etc.

[525]Disponível em: <http://www.pmmc.com.br/>. Acesso em: 05.11.2008. Em virtude de questionamegotos legais acerca da colagem do selo nos veículos em situação irregular, a forma de notificação aos proprietários dos veículos foi alterada pela Prefeitura e o selo, ao invés de ser colado no vidro do veículo, passou a ser encaminhado à residência do proprietário (via correio).

[526] Capitão Alcides Dias Corrêa.

Paralelamente a estas análises, foi providenciado o cadastramento dos guardadores de carros, vulgarmente conhecidos como “flanelinhas”, tendo em vista que estes permaneciam por todo o tempo nos locais de grande índices de furtos, podendo tanto colaborar com os policiais militares quanto passar informações aos criminosos.

Foram realizados esforços no sentido de aproximação com a comunidade local e com as vítimas dos delitos, a fim de obter informações mais precisas e fidedignas sobre o fenômeno criminal focado. Analisaram-se, ainda, os modelos e anos de fabricação mais visados pelos criminosos, além do levantamento dos principais indivíduos que já haviam sido presos ou processados criminalmente na região por envolvimento com furto de veículos, inclusive, colhendo dados referentes à sua situação atual: se estavam presos, em liberdade condicional ou em cumprimento de outro tipo de benefício de execução penal. Toda a análise foi realizada com base nos sistemas informatizados da Secretaria de Segurança Pública, especialmente o INFOCRIM, SIOPM, e FOTOCRIM.

Como resposta ao problema verificado, a área mais problemática foi dividida em três setores para os quais foi designado o patrulhamento por um grupo composto de dois policiais militares que guarneciam uma viatura policial militar. Esta patrulha destinava-se a realização de ronda exclusivamente no setor designado, somente se afastando desta função nos casos de solicitações pessoais por parte da comunidade ou apoio a ocorrências de gravidade maior, sendo que o despacho de ocorrências habituais era realizado para as demais patrulhas que desempenhavam o policiamento rotineiro nas outras regiões da cidade.

Todos os dados obtidos pelo grupo e levantado pelos policiais militares que trabalhavam na administração, seja por meio de contato com a comunidade, demais órgãos públicos ou privados e sistemas informatizados, eram arquivados em uma pasta que ficava em poder da patrulha responsável pelo setor. Desta forma, as informações chegavam obrigatoriamente ao conhecimento do policial militar que executava o policiamento, vez que estes documentos eram recebidos por este assim que assumia o serviço. Constantemente, eram realizadas instruções antes do início do serviço visando à análise do trabalho até então realizado.

Após alguns meses de execução do programa, em outubro de 2005, entendeu-se que um dos setores era muito extenso, motivo pelo qual foi dividido em dois. Em vista desta alteração foi acrescentada uma equipe de dois policiais militares e uma viatura ao

programa a fim de que tivesse o mesmo tratamento dos demais setores. Desta forma o programa passou a contar com dezesseis policiais militares[527] e quatro viaturas.

O programa foi implementado no início do segundo trimestre do ano de 2005, tendo sido registrados nesse período 122 furtos de veículos; no trimestre seguinte, os números ascenderam (138 veículos furtados), tanto em comparação com o trimestre anterior (138 contra 122) quanto ao mesmo trimestre do ano anterior (138 contra 108). Porém, a partir do quarto trimestre de 2005, a tendência de alta foi invertida, tendo ocorrido uma abrupta queda. Naquele período, foram registrados 95 furtos de veículos. No primeiro trimestre de 2006, nova queda foi observada (62 casos registrados), tendo índice semelhante no semestre subseqüente (65 casos). No segundo semestre, foi observado um aumento em comparação ao primeiro semestre de 2006 (92 casos no terceiro trimestre e 96 no quarto), todavia, houve a manutenção dos níveis observados no quarto trimestre de 2005 (95 casos registrados).

No total anual, foram registrados 460 furtos de veículos em 2004, 549 em 2005 e 315 em 2006. Na comparação de 2006 e 2005, a queda observada foi de 42,62%[528]. Para efeito de comparação a queda, no estado de São Paulo, no mesmo período, foi de 5,6%[529].

O programa "Paz para quem tem carro" implementado na cidade de Mogi das Cruzes foi premiado no III Prêmio Polícia Cidadã[530], promovido pelo Instituto Sou da Paz[531], realizado em 2006[532] como uma das medidas a serem seguidas no segmento "Inteligência Policial".

---

[527] Oito em cada dia, em regime de 12x36: 12 horas de serviço e 36 horas de folga, ou seja, o policial militar trabalha um dia e folga no dia subseqüente, voltando a trabalhar no dia seguinte à folga. O horário do serviço iniciou-se compreendendo o período entre 08h e 20h, contudo, poderia ser alterado de acordo com a incidência dos crimes.

[528] Theseo Darcy Bueno de Toledo Júnior. *Paz para quem tem carro: uso de programa de policiamento preventivo ostensivo para a diminuição dos furtos de veículos no Município de Mogi das Cruzes*, 2008. Monografia (Curso de Especialização em Políticas de Gestão em Segurança Pública) - Pontifica Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.p. 37.

[529] 117.568 veículos furtados em 2005 e 111.021 em 2006. Fonte: SSP/SP.

[530] O Prêmio Polícia Cidadã é realizado anualmente, desde 2003, pelo Instituto Sou da Paz e tem como objetivo premiar as boas práticas policiais que tenham contribuído para a melhoria da *segurança pública*. Mais informações, *vide:* <http://www.soudapaz.org/Home/tabid/819/EntryID/317/language/pt-BR/Default.aspx>. Acesso em: 29.11.2009.

[531] O Instituto Sou da Paz é uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), criada em 1999 e sediada em São Paulo. Tem como foco trabalhar pela prevenção da violência no Brasil, procurando influenciar *políticas públicas* nessa área. Foi formado a partir de um grupo de estudantes da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo que participaram ativamente de uma manifestação em prol do desarmamento em 1997. Para mais informações, *vide*: <www.soudapaz.org>.

[532] *Vide*: <http://www.soudapaz.org/Home/tabid/819/EntryID/353/language/pt-BR/Default.aspx>. Acesso em: 29.11.2009.

A metodologia aplicada pelos policiais militares responsáveis pelo projeto atendeu ao modelo de *policiamento orientado à solução de problemas* nos moldes delineados por Herman Goldstein. Percebe-se que a idéia foi concebida por policiais militares que utilizaram a mesma lógica do modelo, apesar de não conhecerem seus fundamentos teóricos. Isso demonstra a simplicidade da teoria e extremo vínculo com a atividade prática.

Outro detalhe a ser destacado é que as análises foram possibilitadas, principalmente pelos sistemas informatizados de registros de ocorrências e informações criminais desenvolvidos ou aprimorados pela Secretaria de Segurança Pública a partir de 1999.

Isso significa que, a partir do momento em que estas ferramentas foram apresentadas aos policiais, intuitivamente estes passaram a utilizá-las e analisar os dados de modo a direcionar suas atividades, preventivas e/ou investigativas. Naturalmente, as medidas foram sendo aperfeiçoadas e culminaram com a adoção oficial do modelo de *policiamento orientado à solução de problemas* em 2007, quando da implementação do "Programa de Policiamento Inteligente" na Polícia Militar do Estado de São Paulo.

O principal destaque deste programa realizado no município de Mogi das Cruzes, que, inclusive, foi anterior até mesmo a implementação oficial do modelo de *policiamento orientado à solução de problemas* na instituição policial desse estado, é a realização sem um grande incremento de recursos físicos ou financeiros, o que exponencializa os resultados positivos obtidos e demonstra a possibilidade de aplicação deste programa qualquer localidade, independentemente da escassez de recursos, tendo em vista que a principal mudança diz respeito à lógica dos esforços que deixa de focalizar as conseqüências dos problemas e busca investigar suas causas.

3.2.4. Policiamento orientado à solução de problemas, abordagem local e 'responsabilidade de todos' pela segurança pública

A menção de detalhes das experiências acima citadas que observaram a metodologia prevista pelo modelo de *policiamento orientado à solução de problemas* teve por objetivo destacar o modo pelo qual se concretizam as abordagens teóricas apontadas nos capítulos anteriores acerca da "responsabilidade de todos" pela preservação da *segurança pública*, dos níveis de cooperação entre os diversos setores da Administração

Pública (encaminhamento de serviços, coordenação e controle)[533] e da maior possibilidade de obtenção de resultados positivos a partir da abordagem local do *problema da segurança pública*.

É possível verificar como as medidas dependeram da atuação de órgãos de saúde, Ministério Público e Poder Judiciário (alcoólatras em Green Bay), Câmaras de Comércio e atividades legislativas (Chula Vista), Prefeitura municipal (Mogi das Cruzes) e entidades privadas (investimentos em Green Bay), tudo em conjunto com medidas adotadas pelas instituições policiais a partir da análise das características de cada localidade.

De igual forma, a exposição acerca das medidas iniciais adotadas que não redundaram nos resultados esperados em Chula Vista (tentativa de adesão voluntária às orientações de segurança) e em Mogi das Cruzes (simples fiscalização em conjunto com agentes da prefeitura), teve o intuito de demonstrar a importância da metodologia[534] de acompanhamento constante e readequação de medidas durante a implementação das ações.

Assim, o modelo de *policiamento orientado à solução de problemas* parece estar em consonância com o objetivo de redução da *insegurança pública* por meio de *políticas de segurança pública*, conforme as conclusões obtidas nos dois capítulos anteriores.

Entretanto, há um ponto importante que este modelo de policiamento coloca em segundo plano. Trata-se da participação decisória da sociedade nas ações destinadas à prevenção criminal. Embora este fato, muitas vezes, não prejudique o planejamento e a implementação de medidas específicas, em casos mais complexos, especialmente quando se apresentam interesses conflitantes na comunidade quanto aos problemas a serem enfrentados e a respectiva prioridade, a ausência deste elemento adicional pode inviabilizar ou deslegitimar as políticas a serem adotadas.

Nas experiências mencionadas, as prioridades estabelecidas, principalmente a partir das instituições policiais ou de alguns segmentos da comunidade, parecem ter correspondido aos anseios da sociedade, entretanto, mesmo nestes casos, foram notados pontos de tensão quando da fiscalização de veículos irregulares no município de Mogi das Cruzes, da prisão de indivíduos alcoolizados em GreenBay e na imposição de algumas medidas de segurança aos proprietários de hotéis em ChulaVista.

[533] Abordada no capítulo 1, no item 1.4.
[534] SARA ou IARA.

Apesar da indiscutível contribuição do *policiamento orientado à solução de problemas* no sentido de incutir a necessidade da eficiência nas ações do Poder Público direcionadas à *segurança pública*, a participação da comunidade de forma apenas instrumental é, provavelmente, o ponto frágil deste modelo de policiamento. Por isso, a importância do exame de outro modelo que trate da questão de forma distinta: o modelo de *policiamento comunitário.*

3.3. Policiamento Comunitário (PC)

3.3.1. Origem

Identificar a origem do *policiamento comunitário*, tanto no que se refere aos seus objetivos iniciais, quanto à heterogeneidade das experiências que contribuíram para a sedimentação desta "filosofia" nas instituições policiais, é importante para se compreender algumas das diferenças e distorções apresentadas nos programas atualmente em curso no território nacional.

No capítulo destinado à discussão sobre os fatores de risco e a abordagem local da *segurança pública*, foi analisada a transição da polícia moderna, que foi construída, inicialmente, com base em fortes vínculos comunitários, tendo esta característica sido afastada gradativamente pelo incremento tecnológico e pela necessidade de profissionalizar as instituições policiais, impedindo sua corrupção ou manipulação pelo poder local[535].

Assim, pode-se afirmar que esta proximidade da relação polícia-comunidade, a qual o *policiamento comunitário* busca reativar e fortalecer, já se encontrava presente nas primeiras organizações policiais modernas.

Como ressaltado por Marcos Rolim[536], as instituições permanentes de policiamento criadas no final do século XVIII e início do século XIX na Irlanda (1786) e Inglaterra (1829) surgiram a partir deste relacionamento e esta mesma característica era observada também nas primeiras organizações policiais norte-americanas como a polícia de Boston,

[535] Para uma descrição deste processo, *vide*: Theodomiro Dias Neto. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia*: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCrim, 2000, p. 26-30; Marcos Rolim. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: *policiamento e segurança pública no século XXI*. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, p. 21-36.

[536] Marcos Rolim. Op. cit., p. 25-30.

que cuidava da saúde pública até 1853, e de Nova Iorque que cuidou da limpeza pública até 1881.

Embora estivesse em curso, desde o início do século XX, o processo de profissionalização das instituições policiais que acabou por degradar esta relação, segundo análise de Jerome Herbert Skolnick e David H. Bayley, entre os anos de 1914 e 1919, um Comissário de Polícia de Nova Iorque, Arthur Woods, teria sido o primeiro americano a propor uma versão comunitária de policiamento ao ressaltar que o trabalho policial deveria estar voltado às necessidades da comunidade e era muito mais amplo do que simplesmente combater o crime[537]. A iniciativa teria se encerrado por conta da sucessão da administração municipal e, afora casos pontuais e isolados, o período compreendido entre os anos de 1920 e 1960, presenciou a sedimentação do policiamento tradicional orientado à solução de incidentes.

O movimento de reforma desta polícia voltada para as conseqüências do crime, nos dizeres de Jean-Paul Brodeur, iniciou-se logo após o término da Segunda Grande Guerra, na Inglaterra (Coventry) e na Escócia (Aberdeen) com modelos de policiamento em grupo[538]. Tais modelos, a despeito de aproximarem o policial de uma determinada comunidade, tinham como objetivo, respectivamente, contornar os problemas de escassez de mão de obra e combater o moral baixo dos policiais. Por tal motivo, o mesmo autor ressalta que estas experiências, apesar de buscarem a reforma das instituições, não foram adotadas, a partir de pressões externas, mas sim em decorrência de problemas internos, ao contrário do que ocorre com o *policiamento comunitário*[539].

No começo dos anos 60, estas iniciativas foram importadas pelos Estados Unidos mesmo tendo perdido força nos países de origem, especialmente na Inglaterra. Dentre as iniciativas de várias pequenas cidades, o departamento de polícia de Tucson, no estado do

---

[537] Jerome Herbert Skolnick e David H. Bayley. *Policiamento Comunitário:* Questões e Práticas através do mundo. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2006, p. 57.

[538] O policiamento em grupo, que também poderia manifestar-se através de diversos programas, tinha como principais objetivos: (i) que um grupo de policiais fosse fixado geograficamente em uma região; (ii) aproximar o trabalho policial daquela comunidade; e (iii) assunção, por parte da polícia, da responsabilidade por aquela região. Era uma tentativa de descentralizar o comando sendo este um dos motivos apontados pela doutrina como causa de seu fracasso em virtude do boicote sofrido pelos próprios comandos superiores.

[539] Jean-Paul Brodeur. *Como reconhecer um bom policiamento*: problemas e temas. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 60.

Arizona, teria tentado implementar o sistema de Aberdeen e o Departamento de Polícia de Richmond, na Califórnia, tentou combinar os sistemas de Aberdeen e de Coventry[540].

Paralelamente a esta tentativa de adaptação dos modelos de policiamento em grupo, na mesma época, várias cidades americanas, como Oakland, Philadelphia e Seattle, desenvolveram o conceito de Vigilância de Bairro[541] que fez o caminho inverso do policiamento em grupo, pois, posteriormente, foi importado pelos ingleses, onde os programas de vigilância se multiplicaram.

A maioria destes programas, que buscava reformar a polícia nas décadas de 60 e 70, estava especialmente voltada à reconstrução da imagem policial em virtude das tensões sociais, decorrentes dos movimentos pelos direitos civis e conseqüentes ondas de protestos e denúncias envolvendo práticas policiais arbitrárias e discriminatórias[542] e, assim, são identificados pela doutrina como precursores modernos do *policiamento comunitário*[543].

Jerome Herbert Skolnick e David H. Bayley afirmam que, apesar destas iniciativas, a maioria das lições dos programas de relacionamento da polícia com as comunidades fracassou, seja por envolver apenas parte do departamento de polícia, seja por ingerência dos comandos superiores.

Todavia, apesar desse "insucesso" verificado na década de 60, as tentativas de reforma da polícia prosseguiram, pois as deficiências e falta de credibilidade enfrentada pelas instituições policiais em decorrência da "crise política" não foram solucionadas na década de 70 e continuaram em uma crescente expansão até a década de 80, quando se

---

[540] Jean-Paul Brodeur. *Como reconhecer um bom policiamento*: problemas e temas. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 60

[541] O conceito de Vigilância de bairro ou de quarteirão, apartamento, casa ou comunidade é um modelo de abordagem do fenômeno criminal no qual a idéia básica é envolver os cidadãos na proteção de sua própria propriedade, convencendo-os a se organizar e dando-lhes assistência com equipamentos, informação e perícia técnica. A proposta é que eles mesmos mudem posturas, rotinas ou adotem mecanismos visando se protegerem de modo a diminuir a vitimização. Idem, Ibidem, p. 61.

[542] Theodomiro Dias Neto. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia*: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCrim, 2000, p. 39-40.

[543] Jerome Herbert Skolnick e David H. Bayley explicam que, para compreender estas mudanças e as origens do *policiamento comunitário*, dois relatórios governamentais são essenciais: o relatório da *The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice* (Comissão Presidencial sobre Policiamento e Administração da Justiça), popularmente conhecido como "Relatório da Comissão do Crime", de fevereiro de 1967, e o *Report of the National Advisory Commission on Civil Disordes* (Relatório da Comissão Consultiva Nacional sobre Desobediências Civis), de março de 1968, popularmente conhecido como "Relatório da Comissão Kerner". Ambos destacaram que a postura agressiva e de confronto da polícia para com a comunidade provocava o afastamento das relações e, conseqüentemente, traziam graves prejuízos à prevenção do crime e *ordem pública*. Jerome H. Skolnick e David H. Bayley. *Policiamento Comunitário:* Questões e Práticas através do mundo. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2006, p. 61-62.

uniram com a "crise criminal" que colocou em xeque a eficiência de tais instituições no que tange ao controle do crime.

Diante da manifestação dessas circunstâncias por todos os países, com maior ou menor intensidade, as diversas experiências de implementação do *policiamento comunitário* proliferaram-se por todo o mundo o que foi impulsionado, também, por pesquisas que demonstravam que o policiamento tradicional não conseguiria enfrentar e vencer, satisfatoriamente, nenhuma das duas crises. No Ocidente, os modelos sofreram influência, principalmente, das experiências norte-americanas.

Em 1979, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou o Código de Conduta para Encarregados pelo Cumprimento da Lei (CCEL), por meio da Resolução nº 34/169 que previu mecanismos de controle da atividade policial, inclusive, por parte da comunidade[544].

No ano de 1984, na cidade de Nova Iorque, foi implantado o *Community Police Officer Program* - CPOP (Programa de Polícia Comunitária) o qual teve início a partir de um projeto-piloto nos distritos do Brooklyn, em julho de 1984[545], que se estendeu a todos os 75 distritos daquela cidade em setembro de 1988[546].

Em 1987, Jerome Herbert Skolnick e David H. Bayley publicaram uma obra analisando as experiências de *policiamento comunitário* ao redor do mundo, atestando que, naquele ano, na Europa Ocidental, na América do Norte, na Austrália, na Nova Zelândia e

---

[544] A resolução, em seu preâmbulo, afirma que todos os organismos do sistema de justiça penal, todo órgão de aplicação da lei deve ser representativo da comunidade em seu conjunto, obedecê-la e responder perante ela. Estabelece, ainda, que todo funcionário encarregado de fazer cumprir a lei é parte do sistema de justiça penal cujo objetivo consiste em prevenir o delito e lutar contra a delinqüência, além de que, todos os atos dos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei, devem estar sujeitos ao escrutínio público, seja ele exercido por uma junta examinadora, um ministério, por um órgão de controle, pelo Poder Judiciário, por um *ombudsman*, um comitê de cidadãos ou qualquer combinação destes ou outro órgão examinador. Resolução da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas nº 34/169, de 17 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/384/98/IMG/NR038498.pdf?OpenElement>. Acesso em: 29.11.2009.

[545] Por meio do qual policiais foram designados permanentemente para rondas que cobriam cerca de 18 quarteirões da cidade e tinham como missão aumentar o fluxo de informações recíprocas entre a polícia e o público, conhecendo melhor, tanto a comunidade como seus problemas, sendo que tal conhecimento possibilitaria a coordenação de esforços para solucioná-los da melhor maneira possível. Jerome H. Skolnick e David H. Bayley. *Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do mundo*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2006, p. 39.

[546] A implantação iniciou-se com um projeto-piloto nos distritos do Brooklyn, em julho de 1984, tendo se estendido a todos os 75 distritos, de forma integral, apenas em setembro de 1988, quando passou a funcionar na cidade inteira com 750 policiais e 75 sargentos (Instituto de Estudos da Religião – Núcleo de Pesquisa. Segurança Pública e Cidadania: a experiência de policiamento comunitário em Copacabana (1994-1995), *Relatório final do monitoramento qualitativo*. Rio de Janeiro, 1996, p. 22 NR.).

no Oriente, mais especificamente no Japão e Cingapura, o *policiamento comunitário* era citado como a solução para os problemas enfrentados pelas instituições policiais.

Entretanto, ao mesmo tempo em que todos falavam sobre este modelo, o consenso acerca de seu significado ainda era pequeno e, enquanto em alguns lugares foram percebidas mudanças significativas na orientação policial, em outros o conceito era utilizado para "rotular programas tradicionais" como "um caso clássico de colocar vinho velho em garrafas novas" [547].

Independente desta dificuldade em se precisar os contornos conceituais do *policiamento comunitário*, a nomenclatura expandiu-se definitivamente a partir da década de 90 e início do século XXI[548].

Percebe-se, então, que em todo o mundo as experiências acerca do *policiamento comunitário* não se fundamentaram em um modelo específico, mas decorreram de um processo de longa duração e não-uniforme que se expandiu a partir da década de 60 com a finalidade precípua de melhorar a imagem da polícia e aproximá-la da comunidade.

No Brasil, a importação e expansão do conceito de *policiamento comunitário* também se caracterizaram pela implementação de projetos pontuais até a difusão efetiva da idéia e, mesmo após esta ter se alastrado, ainda hoje pode ser constatada grande heterogeneidade nas iniciativas e dificuldade na definição dos reais contornos do modelo.

Uma característica interessante verificada no processo de ingresso do conceito de *policiamento comunitário* no território nacional foi que, ao lado, mas não dependente, das experiências implementadas pelas instituições policiais, houve o desenvolvimento dos Conselhos Comunitários de Segurança[549] com o objetivo de permitir a participação da

---

[547] Jerome H. Skolnick e David H. Bayley. *Policiamento Comunitário:* Questões e Práticas através do mundo. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2006, p. 15.

[548] Marcos Rolim constata que, nos EUA, a idéia é parte integrante dos objetivos governamentais de reforma da polícia, citando, inclusive, o estabelecimento de fundos próprios, criados por meio da Lei Criminal de 1994, para a contratação de 100 mil novos policiais comunitários no período compreendido entre 1994 e 2000. Cita, ainda, a adoção oficial dos princípios do *policiamento comunitário* por parte de países como o Canadá, Irlanda do Norte e Noruega. Especificamente em solo europeu, destaca que a Rede Européia para a Prevenção do Crime (*The European Crime Prevention Network – EUCPN*) organizou uma grande conferência em Aalborg, Dinamarca, em 2002, ressaltando o *policiamento comunitário* no centro dos debates sobre boas práticas de prevenção do crime (Marcos Rolim. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: *policiamento e segurança pública no século XXI*. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, p. 68).

[549] Os primeiros Conselhos Comunitários de Segurança surgiram em 1982, no município de Londrina e, em 1983, no município de Maringá, ambos no estado do Paraná. Em 1985, foram criados Conselhos de Segurança nos municípios de Fortaleza, no estado do Ceará e na capital do estado de São Paulo. Apesar destas experiências iniciais, a expansão dos Conselhos de Segurança só ocorreria em meados da década de 90. Segundo levantamento realizado em 2006, apenas os estados do Acre, Alagoas, Paraíba, Roraima e Rio

comunidade nas decisões relacionadas à área de *segurança pública* ou, ao menos, demandar de modo organizado as instituições públicas, especialmente as policiais.

Assim como ocorreu com os Conselhos de Segurança, as experiências relacionadas ao *policiamento comunitário* também foram escassas nos anos 80 só se desenvolvendo, efetivamente, no final daquela década e início dos anos 90[550].

Em 1994, dois projetos com nítida adoção do modelo de *policiamento comunitário* merecem destaque: (i) a tentativa de implementação do *policiamento comunitário* no bairro de Copacabana, no Rio de Janeiro, que durou dez meses e colidia frontalmente com a *política de segurança pública* de "enfrentamento" então vigente naquele estado[551]; e (ii) experiência realizada no município de Guaçuí, no estado do Espírito Santo[552], visando à interatividade entre os policiais, serviços públicos, comércio local e a comunidade.

Em 1997, como já afirmado, após ser abalada por pesadas críticas em virtude de fatos relacionados à violência policial que ficaram conhecidos como caso "Favela Naval" e foram noticiados internacionalmente[553], a Polícia Militar do Estado de São Paulo adotou oficialmente o programa de PC.

A partir do final da década de 90 e início do século XXI inúmeros projetos, que receberam o nome de *policiamento comunitário*, policiamento interativo, solidário ou polícia cidadã, proliferaram no Brasil, assim como em toda a América Latina.

Grande do Norte não possuíam Conselhos de Segurança. Nos demais 22 estados do País, foi constatada a existência de 4.055 Conselhos, com algumas variações de nomenclatura e organização visto que, em alguns estados, poucos Conselhos compreendem uma região maior e abrigam várias células menores, ao passo que em outros, existe um número maior de Conselhos com uma área mais restrita. Cf. Ministério da Justiça. *Curso Nacional de Multiplicadores de Polícia Comunitária*. Brasília: Secretaria Nacional da Segurança Pública, 2007, p. 83-91.

[550] Neste sentido, pode-se citar a experiência de Rádio Patrulhamento Padrão implementada na Polícia Militar em 1988 e a realização do I Congresso de Polícia e Comunidade em 1991, ambas realizadas no estado de São Paulo, assim como a introdução experimental também realizada pela Polícia Militar, em bairros residenciais do Rio de Janeiro, como Grajaú, Urca, Alto da Boa Vista, Jardim Sulacap, Pedra de Guaratiba e Laranjeiras, anteriores a 1994 (Instituto de Estudos da Religião – Núcleo de Pesquisa. *Segurança Pública e Cidadania*: a experiência de policiamento comunitário em Copacabana (1994-1995). Relatório final do monitoramento qualitativo. Rio de Janeiro, 1996, p. 7).

[551] Instituto de Estudos da Religião – Núcleo de Pesquisa. *Segurança Pública e Cidadania*: a experiência de policiamento comunitário em Copacabana (1994-1995). Relatório final do monitoramento qualitativo. Rio de Janeiro, 1996.

[552] Esta experiência é citada como origem da chamada "polícia interativa", nomenclatura utilizada pela Polícia Militar do Estado do Espírito Santo como referência ao modelo de *policiamento comunitário* (PC), cf. João Trajano Sento-Sé. *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 230.

[553] *Revista Isto É*. São Paulo, 9 abr. 1997. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoe/ política/143630.htm>. Acesso em: 29.11.2009.

As iniciativas tinham como principal foco melhorar a imagem da polícia[554] debilitada em razão da já mencionada "crise política" decorrente da transição entre o período autoritário e democrático, cujo resquício foi a identificação das forças policiais com os antigos regimes, o que, aliado aos casos de violência policial, abalava-as sistemática e progressivamente.

Em 2002, Túlio Kahn identificou a existência de projetos relacionados ao modelo de *policiamento comunitário* em 14 estados brasileiros os quais, apesar de surgirem normalmente na Polícia Militar por motivos semelhantes, diferiam bastante entre si em vários aspectos, desde a abrangência até definições doutrinárias[555]. No mesmo período, passaram a ser freqüentes os concursos[556][557] e seleções[558] de experiências positivas que adotassem os princípios deste modelo de policiamento.

Também no âmbito da formação profissional, os cursos de *policiamento comunitário* sedimentaram-se. Além das iniciativas estaduais, de responsabilidade de cada instituição policial, a Secretaria Nacional de Segurança Pública realiza, desde 2000, cursos de *Polícia Comunitária*, dos quais participam policiais de todas as unidades da federação[559].

Esta breve explanação sobre a origem do modelo de *policiamento comunitário*, que repercutiu no Brasil à semelhança do ocorrido nos demais países, principalmente nos

---

[554] KAHN, Túlio. *Velha e Nova Polícia. Polícia e Políticas de Segurança Pública no Brasil Atual*. São Paulo: Sicurezza, 2002, p. 7-8.

[555] Idem, ibidem, p. 8.

[556] Em 2001, foi lançado concurso por empresa de rádio-comunicação, visando premiar as melhores experiências em *policiamento comunitário*. Os projetos vencedores foram: uma iniciativa da Polícia Militar do Espírito Santo (Morro do Quadro/Vitória), outra da Polícia Militar do Amapá (Anjos da Paz/Macapá) e uma terceira da Polícia Militar de São Paulo (Base Comunitária/Jardim Ângela/São Paulo), todos iniciados em 1998. Para uma síntese dos projetos, *vide*: Nilson Vieira Oliveira. *Policiamento Comunitário:* Experiências no Brasil 2000-2002. São Paulo: Página Viva, 2002.

[557] Em 2005, foi realizado novo concurso de Polícia Comunitária, desta vez, em parceria com a mesma empresa de rádio-comunicação e a Secretaria Nacional de Segurança Pública, sendo premiados: o projeto de Polícia Comunitária de Goiânia, "A Polícia mais perto do cidadão – A experiência do 14º CIOPS de Goiânia", o projeto "Implantação e Desenvolvimento de Polícia Comunitária realizado na Base Comunitária do Jardim Ranieri", da Polícia Militar do Estado de São Paulo e o Projeto Teixeirão "Construindo a Cidadania – Por uma comunidade mais segura e menos violenta", da Polícia Militar do Estado de Rondônia. Para uma síntese dos projetos premiados, *vide*: Ministério da Justiça. *Curso Nacional de Multiplicadores de Polícia Comunitária*. Brasília: Secretaria Nacional da Segurança Pública, 2007, p. 313-356.

[558] Em agosto de 2009, na "Feira de Conhecimento" realizada na Conferência Nacional de Segurança Pública, o projeto vencedor da escolha popular foi desenvolvido com base na "Polícia Interativa" da Polícia Militar do Espírito Santo, implementado no município de Guarapari desde 2008. Detalhes do projeto podem ser encontrados em: <http://www.guarapari.es.gov.br/repas/>. Acesso em: 29.11.2009.

[559] O material didático do curso - Ministério da Justiça. Curso Nacional de Multiplicadores de Polícia Comunitária. Brasília: Secretaria Nacional da Segurança Pública, 2007, pode ser encontrado em: <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJE9CFF814ITEMID0A2359602DF54922934DABBCD8744AFDPTBRNN.htm>. Acesso em: 29.11.2009.

Estados Unidos, é importante para compreender porque tal modelo não foi precisamente delineado até hoje. Como visto, é um modelo teorizado a partir de inúmeras experiências práticas que buscavam inicialmente melhorar a imagem da polícia, adequando-a aos valores da sociedade sobre a qual atuava, valores estes que foram alterados ao longo do tempo de modo a se distanciar da cultura das instituições policiais.

Se esta origem calcada na melhora da imagem das instituições auxilia no vínculo do modelo com a sociedade, a proliferação de experiências sem a prévia constituição de um referencial teórico dificulta a construção de um conceito do modelo e pode conduzir a distorções quanto à sua verdadeira finalidade.

Apesar desta dificuldade, é possível identificar algumas características básicas e princípios que o norteiam. É o que se buscará a seguir.

3.3.2. Modelo

O *policiamento comunitário* e o *policiamento orientado à solução de problemas*, modelos construídos com base em experiências desenvolvidas nas quatro últimas décadas, apesar da mesma origem, acabaram por se distanciar conceitualmente e hoje, apesar de serem aplicados em iniciativas práticas muitas vezes de modo simultâneo, possuem fundamentos que os distinguem de modo substancial.

A análise sobre estas diferenças, apresentada por Jean-Paul Brodeur em conjunto com a posterior manifestação de Herman Goldstein, ilumina muito bem o foco desta distinção. Como visto, no *policiamento orientado à solução de problemas*, a participação da comunidade é instrumental, será integrada ao modelo somente se for um fator que contribua para uma resolução eficiente das dificuldades a serem enfrentadas. De modo diverso, no *policiamento comunitário*, a relação próxima com a comunidade é inafastável, ainda que traga, em princípio, dificuldades para a implementação da medida mais *eficiente* na resolução do problema.

Esta distinção é compreensível porque, como dito, ambos os modelos surgiram visando enfrentar aspectos diferentes, um se apresenta como resposta à "crise política" [560] e o outro visa enfrentar a "crise criminal".

[560] A ligação do *policiamento comunitário* com a "crise política" ou com a incapacidade da polícia em compreender as dificuldades de determinada comunidade e, portanto, agir em seu favor, afetando a sua

Realçada esta distinção, importante destacar os objetivos e as formas desta relação entre polícia e comunidade existente no modelo de *policiamento comunitário*.

Robert Trojanowicz e Bonnie Bucqueroux são co-autores de uma obra que aborda, de modo muito didático, os primeiros passos para a implementação do *policiamento comunitário* em uma instituição policial. Esta obra foi adotada pelas polícias militares do estado do Rio de Janeiro[561] e de São Paulo[562] e o conceito nela definido é mencionado em primeiro plano no Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária, da SENASP[563]. Em vista de tais fatos, não há dúvidas de que a definição de *policiamento comunitário* exposta pelos autores influenciou de modo significativo a implementação deste modelo no Brasil.

O conceito de *policiamento comunitário* adotado por Robert Trojanowicz e Bonnie Bucqueroux é assim definido:

> "filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área."

Da leitura do conceito apresentado, extrai-se que apesar do objetivo da "filosofia" e da "estratégia organizacional" ser a melhora na "qualidade geral da vida na área" da comunidade, tudo parte de uma premissa, qual seja, a de que "tanto a **polícia** quanto a

---

credibilidade, fica nítida também quando os mesmos autores afirmam que policiais que estão no comando das delegacias das áreas onde possam ocorrer revoltas são particularmente receptivos em relação à necessidade da polícia em compreender as dificuldades de grupos cujas relações com seus integrantes têm sido turbulentas, tais como os negros nos Estados Unidos, os aborígenes na Austrália, os coreanos no Japão, os indianos e afro-caribenhos na Grã-Bretanha, e os homossexuais em muitos lugares. Jerome H. Skolnick e David H. Bayley. *Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do mundo*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2006, p. 30.

[561] Esta obra foi traduzida e republicada pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, em 1994, como medida que integrava a tentativa de implementação do *policiamento comunitário*, iniciada por meio de um projeto piloto no bairro de Copacabana. Robert Trojanowicz; Bonnie Bucqueroux. *Policiamento comunitário: como começar*. Trad. Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

[562] A obra foi republicada em 1999 em São Paulo como "materialização" e referencial para adoção oficial do *policiamento comunitário* iniciada em 1997 neste estado. Robert Trojanowicz; Bonnie Bucqueroux. *Policiamento comunitário: como começar*. Trad. Mina Seinfeld de Carakushansky. São Paulo: Polícia Militar do Estado de Estado de São Paulo, 1999.

[563] No manual, elaborado em 2007 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, o primeiro conceito apresentado sobre Polícia Comunitária e mencionado como uma "clara definição" do que seria o *policiamento comunitário*, trata-se do conceito extraído da obra de Robert Trojanowicz e Bonnie Bucqueroux, cf. Ministério da Justiça. *Curso Nacional de Multiplicadores de Polícia Comunitária*. Brasília: Secretaria Nacional da Segurança Pública, 2007, p. 460.

comunidade devem trabalhar **juntas** para **identificar, priorizar e resolver** os problemas contemporâneos tais como **crime, drogas, medo do crime, desordens** físicas e morais, e em geral a **decadência do bairro**".

Sob esta visão, que realmente retrata a premissa e o objetivo do *policiamento comunitário*, fica claro que, em primeiro plano, se deve ter em mente que a participação decisória da comunidade é condição *sine qua non* para a identificação e priorização do problema, estando neste ponto a diferença com o *policiamento orientado à solução de problemas* no qual, como dito, não há necessidade de participação da comunidade na identificação dos alvos a serem atingidos.

Ou seja, reside nessa premissa a única diferença entre os dois modelos, visto que a metodologia do *policiamento orientado à solução de problemas* integra o conceito de *policiamento comunitário*, pois também nele, é estabelecido um objetivo pela comunidade e caminhos para atingi-lo (identificar, priorizar e resolver). Este ponto será abordado mais à frente e explorado de modo detalhado após a apresentação das experiências.

No que toca à premissa consistente na participação decisória da comunidade, deve-se salientar que ela reflete o "controle positivo" sobre as ações na área da *segurança pública* por parte da sociedade, o que é, provavelmente, a principal finalidade do *policiamento comunitário* na visão de Theodomiro Dias Neto[564].

O autor explica que os primeiros passos no sentido de controle sobre a atividade policial por parte da comunidade relacionaram-se a um "controle negativo", com a criação de conselhos que garantiam a participação de representantes da sociedade civil na apuração e julgamento de denúncias de abusos policiais, a exemplo dos chamados C*ivilian Review Boards*. Entretanto, conclui que tais iniciativas, apesar de essencial para o avanço posterior, neste primeiro momento acabaram por acirrar ainda mais os ânimos e fomentar o maior afastamento dos policiais da comunidade que passava a ser vista por eles como inimiga.

[564] Theodomiro Dias Neto. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia*: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCrim, 2000, p. 95-106.

Posteriormente, com o desenvolvimento do modelo de *policiamento comunitário*, criou-se a possibilidade do "controle positivo", de participação decisória pela comunidade que passa a contribuir com a agenda positiva das ações na área de *segurança pública*[565].

Apesar de ressaltar os cuidados que devem ser observados quando da operacionalização desta participação popular, a fim de evitar distorções tais como promiscuidade, corrupção e privilégio a grupos mais organizados e economicamente mais fortes em detrimento de minorias da comunidade[566], Theodomiro Dias Neto conclui ser este o aspecto mais importante do *policiamento comunitário* ao afirmar que é a participação da sociedade civil, por meio de demandas sobre as instituições policiais, "que determinará em que medida o policiamento comunitário poderá converter-se em uma forma mais justa, democrática e efetiva de exercício da função policial"[567].

Ao tratar do tema *políticas públicas* na área de *segurança pública*, Fábio Konder Comparato também afirma que ela não pode ser feita exclusivamente pela polícia, nem deve ser feita unicamente pelo chefe do Poder Executivo. Para o autor, este programa, ou *política de segurança pública* para a coletividade só tem condições de ser eficiente, de ser justa, se tiver a participação da sociedade, haja vista que só a participação popular pode impedir que se desvie da rota original e que se identifique corretamente os problemas de determinada comunidade.

O modo pelo qual será realizada esta aproximação entre a comunidade e a polícia, por ser vital para a aproximação ou afastamento do *policiamento comunitário* da premissa básica de participação popular, foi abordado por Jerome Herbert Skolnick e David H. Bayley os quais apresentam três modelos deste tipo de policiamento identificados na Inglaterra e no País de Gales: (*i*) o *organizador ou auditor* (as políticas e práticas seriam responsabilidade da polícia e ela publicaria um relatório de prestação de contas), (*ii*) o de *parceria* (o policiamento é considerado em razão das prioridades da comunidade, sendo

---

[565] Theodomiro Dias Neto discorre sobre outras duas formas de parceria com a comunidade que seria a organização comunitária como meio de controle social (o contato serviria exclusivamente como estratégia para obtenção de apoio popular, neutralização das criticas e legitimação o controle da polícia sobre o território) e a organização comunitária como meio de auto-ajuda (a polícia utiliza-se da comunidade como "olhos" e "ouvidos" para potencializar capacidade de prevenir crimes). Todavia, aponta a organização comunitária como meio de parceria decisória corretamente alinhada ao policiamento comunitário. (Theodomiro Dias Neto. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia*: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCrim, 2000, p. 95-106).

[566] Idem, ibidem, p. 87-89.

[567] Theodomiro Dias Neto. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia*: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCrim, 2000, p. 120.

um convite à cooperação pública): e (*iii*) o modelo *dirigido* (a política policial fica sob o controle de autoridades eleitas democraticamente, legislativo ou comitê local eleito).

Ao analisar os problemas apresentados por cada um deles, os autores, da mesma forma que Theodomiro Dias Neto, concluem que o modelo de *parceria* é o que melhor se relaciona com o *policiamento comunitário*[568].

Outro ponto inerente ao *policiamento comunitário* é o de que ele derruba a idéia de que somente a polícia sabe fazer o seu trabalho[569]. A polícia é constantemente alvo de críticas injustas e, por conseqüência, acaba por afastar qualquer espécie de intromissão de setores externos em suas ações.Todavia, a legitimidade e otimização do serviço policial dependem, obrigatoriamente, da capacidade das instituições ouvirem as críticas da comunidade, mesmo que desagradáveis, pois estas serão a sintonia entre o que a polícia acha importante e o que os cidadãos consideram prioridade.

Se a aproximação com a comunidade for uma via de mão única, o *policiamento comunitário* não passará de um programa de relações públicas, desvirtuando por completo o modelo inovador proposto.

Assim, como já mencionado, cabe aqui novamente ressaltar a observação de Theodomiro Dias Neto no sentido de que em virtude do pluralismo nas democracias atuais, a sociedade civil tem, hoje, um papel importante na "invenção democrática" de uma nova gramática política, enraizada no terreno conflitivo e sempre problemático da vida social e aberta às questões inéditas que a dinâmica societária vem colocando[570].

Este destaque à função exercida pela sociedade civil é a solução apontada pelo autor para a derrubada da tradicional polarização de discussões sobre a reforma do Estado fundadas na "solução estatal" e "solução via mercado".[571]

Esta função da sociedade civil liga-se ao conceito, também já abordado, de "capital social" que está em total consonância com o modelo de *policiamento comunitário*.

Na prática, esta participação decisória em âmbito local, que também se destina a fomentar o desenvolvimento do "capital social", pode se concretizar por meio de um fórum

---

[568] Jerome H. Skolnick e David H. Bayley. *Policiamento Comunitário:* Questões e Práticas através do mundo. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2006, p. 31-32.
[569] Idem, ibidem, p. 29.
[570] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 40.
[571] Idem, ibidem, p. 63.

de discussões sobre os problemas de determinada comunidade, coordenado e promovido pelas próprias instituições da área de *segurança pública*[572] ou por instituições privadas ou públicas de outras áreas as quais convidariam os integrantes das instituições policiais para suas reuniões e encontros[573].

Independentemente da forma a ser adotada pela comunidade para concretização dos debates e demandas acerca das questões atinentes à *segurança pública*, é imprescindível a ciência sobre a complexidade destas discussões. Apesar dos debates locais permitirem uma análise mais próxima das causas e problemas e facilitar o controle sobre a eficiência das ações adotadas, é importante ter-se em mente que serão apresentados e reivindicados problemas distintos a depender das características dos integrantes desta comunidade, sejam comerciantes, residentes, idosos, jovens, com fortes vínculos familiares ou não, etc. Referidas características, conforme destaca João Gaspar Rodrigues, influenciará significativamente o modo pelo qual a relação com as instituições policiais se dará.[574]

---

[572] A exemplo dos já mencionados Conselhos de Segurança, que podem ter várias nomenclaturas tais como CONSEG (Conselho de Segurança Pública), CISP (Conselho Interativo de Segurança Pública), CISEG (Conselho Interativo de Segurança), COMSEG (Conselho Municipal de Segurança), COMSEP (Conselho Municipal de Segurança Pública) e possuem como idéia fundamental a criação de uma instância constituída de diversos segmentos sociais (comerciantes, residentes, profissionais liberais, professores da rede de ensino, etc.) de determinada localidade, normalmente com amplitude máxima de um bairro, a fim de discutirem problemas relacionados à *segurança pública* e proporem soluções. Tem natureza de órgão consultivo e, por vezes, normativo. A título de exemplo, no estado de São Paulo, os CONSEGs estão implantados, atualmente, em 522 municípios (municípios populosos admitem mais de um Conselho). São 84 CONSEGs na Capital, 40 na Região Metropolitana e 660 no Interior e Litoral, totalizando 784 Conselhos, cf.: <http://www.conseg.sp.gov.br/conseg/historia.aspx>. Acesso em: 29.11.2009.

[573] Como exemplo de fórum de discussões locais coordenados por instituições externas ao sistema de *segurança pública,* pode-se indicar a experiência implementada no Município de Caxias no Estado do Rio Grande do Sul consistente na criação, no âmbito das escolas municipais, de uma Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar (CIPAVE). As CIPAVEs foram criadas em 2007, por meio da Lei nº 6.025/2003, regulamentada pelo Decreto nº 13.097/2007, em 66 escolas municipais de Caxias do Sul pela Secretaria Municipal de Segurança Pública e Proteção Social em conjunto com a Secretaria Municipal da Educação e com apoio da Guarda Municipal, Brigada Militar, Corpo de Bombeiros e Secretaria Municipal de Transportes e Mobilidade Urbana. Os objetivos de tal comissão, compostas por representantes dos alunos, pais, professores e funcionários de cada unidade escolar, são observar as condições e situações de risco de acidentes e violência no ambiente escolar e arredores da escola, solicitar medidas para reduzir ou eliminar os riscos existentes, além de discutir os acidentes e violências ocorridas, solicitando medidas que previnam a reincidência. As comissões realizam reuniões com a participação dos representantes da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, da Guarda Civil Municipal, da Polícia Federal e elaboram um plano anual de atuação e atividades baseado nas necessidades daquela comunidade escolar. Trata-se de experiência selecionada para participar da "Feira de conhecimento" realizada no âmbito da Conferência Nacional de Segurança Pública, ocorrida em Brasília, em agosto de 2009. Mais informações podem ser encontradas em: <http://www.caxias.rs.gov.br/novo_site/educacao/programas.php? tipo=1&programa=55>. Acesso em: 29.11.2009.

[574] Segundo João Gaspar Rodrigues, esta relação entre comunidade e instituições policiais poderá ser classificada como indiferente (não demonstra qualquer interesse em saber o que se passa ao seu redor – tendência em esvaziar movimentos comunitários), provedora (proporciona todos os meios materiais necessários para o serviço de segurança – tendência de segurança privada), delegadora (delegam as decisões sobre segurança a determinadas pessoas selecionadas para representá-las), legitimadora (participa de todas as

Por óbvio que esta possibilidade de participação direta dos integrantes da comunidade poderá produzir efeitos colaterais, tais como perseguição de grupos minoritários ou condescendência com infrações praticadas por membros ativos dos fóruns de discussões, efeitos estes que podem se tornar mais funestos que a própria ausência de participação comunitária.

Entretanto, cientes desta realidade, devem as instituições governamentais criar mecanismos que atenuem estas distorções e acentuem o aspecto positivo consistente no controle da atividade policial negativo (prevenção e punição de abusos policiais) e positivo (participação social nos processos decisórios relacionados ao exercício da função policial)[575].

Adotados estes cuidados, não há muitas dúvidas sobre o fato de que a participação da comunidade permite, com maior clareza, a identificação das reais condicionantes locais do fenômeno criminal, correta priorização das ações a serem adotadas e colaboração positiva na resolução dos problemas.

Abordada a premissa da participação decisória da comunidade no modelo de *policiamento comunitário*, importa analisar o segundo aspecto consistente no seu principal objetivo.

Neste sentido, a prevenção do crime com base na comunidade é o objetivo último e a peça central do *policiamento orientado para a comunidade*[576], todavia, como se demonstrará por meio das experiências referenciadas como modelos a serem seguidos em termos de *policiamento comunitário* no Brasil, a busca por esta meta não parece tão clara.

Esta constatação salienta o receio de que o *policiamento comunitário* torne-se um movimento retórico, uma frase de efeito a mais e não mude a visão institucional da polícia. Na visão de Jerome Herbert Skolnick e David H. Bayley, é essencial atribuir um conteúdo programático a qualquer tentativa de implementação do modelo, caso contrário, ele não

---

reuniões mas tende sempre a apoiar os órgãos policiais – tendência de não impedir adoção de medidas incorretas) ou co-gestora (exige explicações e debates acerca das ações adotadas, apesar de não estar sempre em concordância com as autoridades públicas, se bem coordenada pode fazer a diferença positiva na resolução dos problemas) (João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 258-262).

[575] Theodomiro Dias Neto. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia*: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCrim, 2000, p. 90-94 e 105-106.

[576] Isto é, *policiamento comunitário*, cf. Jerome H. Skolnick e David H. Bayley. *Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do mundo.* Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2006, p. 19.

passará de “teatro, que talvez possa até ser interessante às próprias forças policiais, mas que terá pouca importância para as comunidades que essas forças se propõem a servir”.

Com o fim de evitar que o *policiamento comunitário* se transforme unicamente em um programa que vise “melhorar a imagem da polícia perante a comunidade”, Jerome Herbert Skolnick e David H. Bayley analisam as características encontradas em experiências que se aproximaram do objetivo deste modelo que é atuar principalmente na prevenção criminal.

Neste sentido, apontam que as iniciativas positivas tendem a seguir quatro normas programáticas ou princípios: (i) organização da prevenção do crime tendo como base a comunidade; (ii) reorientação das atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não-emergenciais, (iii) aumento da responsabilização das comunidades locais; e (iv) descentralização do comando.

João Gaspar Rodrigues, ao enfocar a mesma questão, ressalta que não há receitas ou diretrizes universais que respaldem resultados positivos decorrentes dessa parceria entre Estado e comunidade, porém, observa que a participação dos cidadãos não pode ficar limitada a recomendações ou reivindicações vazias, pois estes só se sentem estimulados com o concreto, o factível, o executável[577].

Será muito difícil, por exemplo, obter um resultado ou a colaboração das pessoas no caso de policiais convocarem-nas para serem mais cordiais umas com as outras, evitarem discussões, respeitar o espaço do próximo. Por outro lado, se todas estas recomendações ou orientações estiverem materializadas em determinadas condutas, tais como evitar que um “forró” ocorra, ultrapasse determinado nível sonoro após um horário especificado, que se evite colocar lixo de qualquer modo na rua em frente às casas ou em determinado terreno, a colaboração terá maiores chances de sucesso. O estabelecimento de metas e/ou objetivos permite que seja visualizado algum resultado, retroalimentando a colaboração.

Este é o segundo ponto que não pode ser esquecido no que se refere ao *policiamento comunitário*: ele tem como objetivo resolver os problemas relacionados à

[577] João Gaspar Rodrigues. *Segurança Pública e Comunidade*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 250.

segurança pública (criminalidade) e *tranqüilidade pública* (desordens, incivilidades) da comunidade[578].

A simples melhora no relacionamento entre as instituições policiais e a comunidade, além de não atender aos anseios da população local, demonstrará, com o transcorrer do tempo, que o programa não trouxe benefícios significativos. Esta constatação derrubará até mesmo a melhora inicialmente obtida neste relacionamento.

Em síntese, o *policiamento comunitário*, originado principalmente de experiências que buscaram solucionar "crise política" vivenciada pelas instituições policiais ao redor do mundo, entre as décadas de 60 e 90 do século XX, é um modelo que possui como premissa básica a participação da sociedade no processo decisório das ações referentes à *segurança pública*.

Esta participação tanto pode ser formalizada a partir de organismos criados e promovidos pelas próprias instituições policiais, quanto pela sociedade civil, sendo imprescindível observar neste processo os limites de atuação da atividade policial e o respeito aos princípios democráticos de pluralidade e às minorias. Cabe sempre lembrar que o modelo não tem por objetivo simplesmente a aproximação entre polícia e comunidade, mas sim, por meio desta relação, **identificar, discutir, propor soluções e implementar respostas** capazes de garantir o direito à *segurança pública* no seio daquela sociedade.

Em vista dos pontos apontados durante a apresentação deste modelo, interessante a análise de algumas experiências referenciadas pela doutrina e em concursos e avaliações sobre *policiamento comunitário* em território nacional a fim de contrastar a prática com as proposições teóricas.

3.3.3. Experiências

Em vista das inúmeras iniciativas existentes no Brasil acerca do *policiamento comunitário*, não há possibilidade de retratar fielmente, em um único trabalho, a diversidade e peculiaridades presentes em cada experiência.

[578] A atuação da polícia ostensiva nestes campos decorre da previsão constitucional que lhe atribui como missão a preservação da *ordem pública* (artigo 144 § 5º). Entretanto, cumpre sempre destacar que a atuação da polícia no campo da *segurança pública* é distinta, especialmente quanto aos mecanismos de intervenção daquela que tem por foco a *tranqüilidade pública*, como ressaltado no primeiro capítulo do presente trabalho.

Esta heterogeneidade é constatada, por vezes, dentro de uma mesma instituição. No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, apesar da implementação por parte da Polícia Militar de uma das primeiras iniciativas de *policiamento comunitário* de forma sistematizada e promissora em 1994, com apoio inclusive de institutos de pesquisa, organizações não governamentais e empresas privadas, a experiência foi abandonada cerca de dez meses após seu início,[579] buscando-se, desde então, a execução de outras experiências com enfoques diversos que não se consolidaram[580]. Recentemente o foco alterou-se novamente com a instalação de Unidades Policiais Pacificadoras (UPPs), cujos resultados ainda estão sendo alvo de avaliação.[581]

---

[579] Citada por muitos como a primeira experiência organizada e explicitamente definida como *policiamento comunitário* no Brasil, a iniciativa desenvolvida em Copacabana foi implementada pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro como um projeto-piloto, um "programa especial" o que, por si, já traz inúmeras dificuldades ao seu sucesso, assim como afronta a idéia central deste modelo que é o de não ser um programa, mas uma mudança organizacional da polícia. Apesar disso, o início da experiência pareceu ser promissor, pois contava com o apoio do Comando Geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, de uma organização não governamental, de um instituto de pesquisa e de uma empresa privada. O projeto teve início em setembro de 1994, com avaliações realizadas já em dezembro deste mesmo ano, mas se desenvolveu por apenas dez meses. Neste período, foram levantados os problemas de cada subsetor e respectivo setor, tendo ocorrido a aproximação dos policiais militares com muitos integrantes da comunidade atingida. Contudo, diversas dificuldades foram levantadas as quais, em virtude da curta existência do projeto, não puderam ser superadas A despeito de todos os problemas enfrentados, nas avaliações realizadas pelos pesquisadores do ISER, foram identificados muitos aspectos positivos, dentre eles, a melhora na sensação de segurança por parte daqueles que tiveram contato com o projeto, além de uma receptividade maior dos policiais militares por estas mesmas pessoas, melhorando, consideravelmente, a imagem da polícia naquela área. Não foram constatadas alterações nos índices criminais, todavia, o fato pode ser explicado pelo pouco tempo do programa e dificuldades no apoio da própria comunidade e de outros órgãos públicos, o que prejudicou a completa apresentação de soluções para os problemas detectados. Ressalte-se que os índices criminais eram acompanhados de modo detalhado pela equipe responsável pelo monitoramento do projeto. Para informações mais detalhadas acerca do projeto, *vide*: Carlos Magno Nazareth Cerqueira (Org). *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

[580] Tais como o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), outra iniciativa conjunta da PMERJ com o Movimento "Viva Rio", com a finalidade precípua de reduzir os crimes de homicídios. O GPAE iniciou-se em 2000 e o objetivo era funcionar como uma unidade de policiamento ostensivo destinada a sedimentar a "retomada" de localidades antes dominadas territorialmente pelo tráfico de drogas e focada no controle do uso de armas de fogo e na sua apreensão. Após a recuperação territorial por meio do confronto com os criminosos, a idéia seria manter a presença territorial através de constante presença ostensiva, *policiamento comunitário* e apoio de projetos sociais voltados ao perfil de jovens mais vulneráveis ao crime.

O projeto foi implementado inicialmente nos morros do Cantagalo e Pavão-pavãozinho, entretanto, conforme análise realizada por João Henrique Martins, a iniciativa foi priorizada durante apenas dois anos e, hoje, é apenas mais um dos programas especiais daquela polícia. A convivência com problemas criminais sedimentados nas localidades, em especial o tráfico de drogas desvirtou os objetivos.Além disso, não teriam sido adotadas medidas ou estratégias destinadas a romper a dominação territorial das gangues e o programa restringiu-se apenas à ocupação visível do ambiente e não à retomada e sedimentação de fato dos espaços públicos (João Henrique Martins. *Inovação e eficiência no controle do crime: uma análise estrutural de sistemas de justiça criminal*, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo).

[581] Iniciativa mais recente foi a criação das Unidades Policiais Pacificadoras (UPP). A primeira foi instalada em 10 de dezembro de 2008, contando com um total de 123 policiais militares, na comunidade de Dona Marta, no bairro de Botafogo, na zona sul do município do Rio de Janeiro. Durante 2009, foram instaladas outras três unidades nas comunidades de Cidade de Deus, na zona oeste (fevereiro de 2009 - 275 policiais militares), Batan na zona oeste (fevereiro de 2009 – 55 policiais militares) e Babilônia/Chapéu Mangueira na

As diferenças abrangem até mesmo a nomenclatura *policiamento comunitário* que não é adotada de modo unânime em todas as iniciativas.

Por tal motivo, optou-se por selecionar dois estudos que demonstram os benefícios e algumas fragilidades das iniciativas brasileiras, que podem ser constatadas em maior ou menor grau em cada um dos modelos implementados em todo o território nacional.

3.3.3.1. Avaliação do policiamento comunitário no município de São Paulo (1997-2008).

Como já ressaltado, o *policiamento comunitário* em São Paulo, apesar de algumas iniciativas anteriores,[582] foi implantado oficialmente em 1997.

A filosofia foi propagada para todas as unidades da instituição, com especial ênfase nos cursos de formação, estágios de aperfeiçoamento e demais cursos, com o objetivo de sedimentar o modelo.

Em que pese este objetivo geral, é possível verificar que o modelo de *policiamento comunitário* adotado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo tem como um dos principais focos a criação de Bases Comunitárias de Segurança (BCS), fixando os policiais em um perímetro menor que a área de uma Companhia[583]e, assim, aproximando-os da

---

zona sul (junho de 2009 – 99 policiais militares). As Unidades Policiais Pacificadoras consistem em uma Companhia da Polícia Militar, comandadas por um Capitão e com número de integrantes que variam conforme as necessidades do local, sendo que o objetivo primordial é, utilizando a filosofia do *policiamento comunitário*, executar um policiamento diferenciado nas áreas sob sua responsabilidade, em parceria com a população. O caráter iminente do projeto dificulta a análise de resultados. Atualmente, o Capitão da Polícia Militar do Rio de Janeiro, Eliézer de Oliveira Farias, que comandou a UPP do Jardim Batan, desenvolve no curso de Ciências Policiais no Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar do Estado de São Paulo uma pesquisa com o objetivo de analisar o projeto desenvolvido naquela UPP.

[582] Além das informações já inseridas acerca destas experiências pontuais, Gilberto Tardochi da Silva cita textos extraídos de manuais adotados pelas instituições policiais paulistas no século XX que indicam princípios do *policiamento comunitário*, além de mencionar que, em 1996, programas de direitos humanos em nível federal, estadual e normas da própria instituição policial militar já mencionavam a intenção de implementação do programa (Gilberto Tardochi da Silva. *Interfaces possíveis entre o programa de policiamento comunitário e órgãos públicos e privados – estudo de caso da região do Jardim Ranieri*, 2006. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo) - Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, p. 36-55).

[583] No município de São Paulo, a divisão operacional das unidades estão estabelecidas na seguinte conformidade: Comando de Policiamento da Capital (CPC- Comando de um Coronel subordinando ao Subcomandante da Polícia Militar – abrange o município), Comando de Policiamento de Área Metropolitano (CPA – Comando de um Coronel subordinado ao CPC – abrange subdivisões do município), Batalhão de Polícia Militar Metropolitano (BPM/M – Comando de um Tenente-Coronel subordinado ao CPA – abrange vários bairros dentro da subdivisão do CPA) e Companhia de Polícia Militar (Cia PM – Comando de um Capitão subordinado ao BPM/M – abrange um ou poucos bairros dentro da divisão do BPM/M). O CPC é

comunidade para otimização dos esforços no sentido de melhor aplicar os princípios deste modelo de policiamento.

Esta ênfase na construção e aprimoramento de Bases Comunitárias de Segurança em muito se deve ao Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo e a Agência Internacional de Cooperação do Japão (JICA), assinado em 1999 e renovado em 2004[584], que auxiliou na disseminação e aplicação da filosofia, tendo por base o modelo policial japonês que fundamenta os serviços de *policiamento comunitário* em células denominadas de *koban*[585] e *chuzaisho*[586].

No período compreendido entre maio de 2000 e setembro de 2007, foram instaladas 239 Bases Comunitárias de Segurança no estado, sendo 44, na Capital, 39, na Grande São Paulo e 158, no interior do estado[587].

A fim de verificar possíveis resultados desta primeira fase de implantação do *policiamento comunitário* no município de São Paulo, em 2000, Túlio Kahn coordenou uma pesquisa baseada em entrevistas com moradores dos bairros que possuíam Bases Comunitárias de Segurança instaladas[588]. Foram realizadas entrevistas com 1.963 moradores de 46 diferentes bairros, 23 com Bases Comunitárias de Segurança e 23 sem as bases que foram escolhidos como bairros de controle [589].590.

---

dividido em CPAs, cada CPA possui em média quatro BPM/M e cada BPM/M possui em média quatro Companhias PM.

584 PMESP/JICA. *Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário*. São Paulo: PMESP/JICA, 2004.

585 *Koban* são edificações administradas pela polícia ostensiva japonesa cujas origens datam de práticas do século XIX. São compostas normalmente de um escritório, uma sala para interrogatório, sala de estar e de descanso e um sanitário e, geralmente, instalados em áreas urbanas, contando com um quadro de policiais que trabalham em regime de plantão e são responsáveis pelas atividades de *policiamento comunitário* na área existente no entorno do *koban* (Gilberto Tardochi da Silva. *Interfaces possíveis entre o programa de policiamento comunitário e órgãos públicos e privados – estudo de caso da região do Jardim Ranieri,* 2006. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo) - Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, p. 28).

586 *Chuzaisho* trata-se de edificação, localizada principalmente em áreas rurais, competindo sua gerência a policial residente na área que mantém vigilância constante como responsável pela ordem naquela circunscrição. No *chuzaisho*, a esposa do policial o ajuda em seu trabalho, realizando tarefas de atendimento ao público quando aquele está empenhado em atividades policiais. Em vista deste auxílio realizado pela esposa, o Estado realiza um pagamento mensal a título de ressarcimento pelas tarefas realizadas, sem prejuízo dos vencimentos do policial (Idem, ibidem, p. 29).

587 Túlio Kahn. *Velha e Nova Polícia. Polícia e Políticas de Segurança Pública no Brasil Atual*. São Paulo: Sicurezza, 2002, p. 10.

588. Idem, ibidem, p. 13-40.

589 Foi realizada análise dos 46 bairros, com base em nível sócio-econômico, evolução populacional, quantidade absoluta de homicídios e taxa de homicídios por 100 mil habitantes. Os bairros foram separados em quatro *clusters* (separação baseada em método estatístico conhecido como *hierarchical cluster analisys*

As hipóteses a serem testadas na pesquisa eram: (i) taxas de subnotificação de crimes; (ii) medo do crime; (iii) reclamações sobre o serviço policial; (iv) confiança pública na polícia; (v) compromissos da população com a vizinhança; e (vi) satisfação com a ação policial.

Quanto aos resultados, a hipótese segundo a qual a satisfação com a atuação policial aumenta com a introdução do *policiamento comunitário* foi confirmada pelos resultados. A proporção dos moradores que avaliaram que a polícia fazia um bom trabalho, nos locais em que existia Base Comunitária e eles conheciam o *policiamento comunitário* foi de 49,2%[591].

Ainda no que se refere às opiniões favoráveis ao *policiamento comunitário*, entre os que residem nos bairros com bases e que afirmaram conhecer o programa, 65% avaliou que o programa estava funcionando bem ou muito bem; 55% se sentiam mais seguros por causa do programa; 60% entendiam que o *policiamento comunitário* diminuiu a criminalidade e 88% entenderam que o *policiamento comunitário* deveria continuar.

Apesar de o policiamento comunitário ser avaliado de modo muito superior ao policiamento tradicional, no que diz respeito à educação do efetivo, prestatividade, violência e corrupção, no que se refere à eficiência, apenas 14,5% consideraram-no mais eficiente; de outro lado, 32,4% entendiam que o policiamento tradicional era mais eficiente[592].

(distâncias euclidianas entre os *clusters*) que reuniam bairros muito parecidos e possuíam bairros com e sem Bases Comunitárias, permitindo o impacto da filosofia em contextos diferenciados e garantindo, ao mesmo tempo, a comparação interna em cada grupo. (Idem, ibidem, p. 19).

[590]Dos 1.963 moradores entrevistados, 991 eram de bairros com *policiamento comunitário* (BCS) e 972 moradores de bairro-controle. Nos bairros com Bases Comunitárias, as entrevistas foram realizadas em um círculo próximo à base (1 a 3 quarteirões) e outro distante (3 a 6 quarteirões). Nos bairros sem Bases Comunitárias, cerca de dez quarteirões foram sorteados aleatoriamente, com o cuidado apenas de evitar proximidade com delegacias de polícia para se evitar o enviesamento das respostas. O pré-teste do questionário, que englobou (100) entrevistas, ocorreu entre 12 e 14 de junho e o trabalho de campo, foi realizado entre 29 de junho e 18 de agosto de 2000. É importante lembrar que, neste período, ocorreu o seqüestro que ficou nacionalmente conhecido como "ônibus 174" no Rio de Janeiro, assim como foram divulgados o Plano Nacional de Segurança Pública e a campanha "Basta! Eu Quero Paz", demonstrando que o tema da *segurança pública* estava em evidência.

[591] Muito superior à porcentagem verificada nos locais que não possuíam Base Comunitária (28,6%) ou que possuía, mas os moradores não conheciam o *policiamento comunitário* (26,5%). Tais dados demonstram que não apenas a existência das Bases, mas o conhecimento destas por parte da população, é condição imprescindível para esta percepção.

[592] Segundo Túlio Kahn, além do trabalho motorizado ser mais visível, tende a ser percebido com um tempo de resposta mais rápido nos casos urgentes. Ademais, no Brasil, ainda há uma associação entre eficiência policial e uso da violência no trato com os "marginais". Constatou-se, ainda, que a avaliação positiva acerca do *policiamento comunitário* é mais baixa entre os jovens de 16 a 24 anos e os não-brancos, demonstrando

No que tange ao sentimento de segurança, apesar dos coeficientes de associação não terem sido tão significantes, os resultados também confirmaram que nos bairros onde existe o *policiamento comunitário* é menor o medo do crime do que nos bairros-controle[593].

As taxas de subnotificação não apresentaram variação, chegando a ser relativamente maior nos casos em que existiam Bases Comunitárias e os moradores conheciam o projeto (45,4%) se comparados com os demais casos (42,7% no que se refere aos moradores que não conhecem o projeto e 37,1% no bairro-controle)[594].

Não foram constatadas alterações relevantes nos índices de vitimização e de criminalidade o que, juntamente com a redução do "medo do crime" e nos termos do conceito de *policiamento comunitário* adotado no Brasil, compõe o objetivo último deste modelo, além de traduzir a missão constitucional da polícia ostensiva.

No período compreendido entre 2000 e 2008, a Polícia Militar do Estado de São Paulo prosseguiu investindo no modelo de *policiamento comunitário*, tanto por meio de incentivos a encontros dos comandantes com os Conselhos Comunitários de Segurança (Consegs) e outras entidades representativas da comunidade, quanto por meio do aperfeiçoamento das Bases Comunitárias de Segurança[595].

A Base Comunitária do Jardim Ângela[596], inaugurada em dezembro de 1998, atendendo a solicitações de entidades comunitárias e representantes da Igreja Católica que

---

que o *policiamento comunitário*, ainda, não havia conseguido superar satisfatoriamente este problema referente à sua imagem perante estes grupos.

[593] Entretanto, mais uma vez, a diferença é significativa somente nos casos das pessoas que moram nos bairros que possuem Bases Comunitárias e que conhecem o policiamento comunitário (sente-se muito inseguro à noite: 18,7% e nunca sai sozinho à noite: 5,6%) sendo quase nula entre aqueles que não conhece o policiamento comunitário (24,1% e 9,1%) e os que não possuíam Bases Comunitárias (26,4% e 11,7%).

[594] Túlio Kahn sugeriu que este resultado, não comum em pesquisas que avaliam o *policiamento comunitário*, pode decorrer da característica do sistema de segurança pública brasileiro que divide a polícia ostensiva da polícia judiciária, cabendo à Polícia Militar a realização da primeira atividade e à Polícia Civil à segunda, na qual se engloba o devido registro policial das ocorrências. Desta forma, visto que o projeto era realizado pela Polícia Militar, este acabou por não influenciar o registro de ocorrências realizado pela Polícia Civil. Esta hipótese é admitida também pelo fato de que das pessoas que foram vítimas de crime nos bairros em que haviam Bases Comunitárias de Segurança e conheciam o projeto, o número de pessoas que notificaram o fato por meio de telefone (190 – Polícia Militar) ou pessoalmente (25% e 28,6%) aumentou e o número de pessoas que notificaram o crime por meio do registro na Polícia Civil (68,3% e 74%) diminuiu.

[595] Não por acaso, nos concursos nacionais e estaduais realizados por órgãos governamentais ou entidades privadas com objetivo de premiar as melhores práticas de *policiamento comunitário* no estado de São Paulo, as iniciativas que angariaram melhores resultados são sempre aquelas relacionadas às Bases Comunitárias de Segurança.

[596] Atualmente, o Fórum reúne cerca de 200 entidades e foi renomeado como Fórum em defesa da vida e pela superação da violência. O Fórum está intimamente ligado com a realização dos Tribunais Populares

organizaram o Fórum de Defesa da Vida Contra a Violência, foi uma das vencedoras do "Concurso Polícia Comunitária Motorola 2001"[597].

Para a escolha da referida base como vencedora não houve menção a números de redução de índices criminais, apenas a informação apresentada pelos moradores e policiais envolvidos de que, apesar da violência ainda ser grande em 2001, os índices criminais teriam caído consideravelmente[598]. Em contrapartida, foram mencionadas ações que demonstraram a nítida melhora na relação entre a comunidade e os policiais militares[599].

O projeto de *policiamento comunitário* e principalmente o envolvimento da comunidade, organizada com apoio substancial da Igreja católica na região nas questões relacionadas à melhoria na qualidade de vida no Jardim Ângela são ações citadas por jornais[600], revistas[601], televisão[602] e até mesmo no Congresso Nacional[603]. como exemplo a ser seguido em âmbito nacional

Próximo à BCS do Jardim Ângela, foi construída a Base Comunitária de Segurança do Jardim Ranieri. Projetos desenvolvidos por policiais militares integrantes do policiamento desta Base foram premiados em concursos realizados em 2005[604], 2007[605] e 2009[606].

---

mencionados quando da análise das ações sociais no distrito do Jardim Ângela no item em que foram examinadas as experiências em *políticas públicas de segurança*.

[597] Concurso organizado em conjunto pela empresa Motorola e pelo Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Nilson Vieira Oliveira. *Policiamento Comunitário:* Experiências no Brasil 2000-2002. São Paulo: Página Viva, 2002, p. 8.).

[598] No que tange às ações destinadas diretamente às questões criminais, há apenas menção a um traficante que era conhecido na região que foi obrigado a se mudar após a implantação da base e a tentativa de apuração de uma denúncia sobre uma casa que seria usada para "desmanche" de veículos (Idem, Ibidem, p. 49-57.).

[599] Foram citados vários exemplos como policiais militares que ajudaram a reerguer uma casa derrubada pelas chuvas, moradores que levam alimentos aos policiais militares da Base Comunitária, prosperidade do comércio em torno da praça, construção de um palco para *shows* realizados pela comunidade, realização de festas e eventos beneficentes organizados pelas entidades comunitárias que atuam na região em conjunto com os policiais militares, encaminhamento de mulheres agredidas em casos de violência doméstica a entidades destinadas a atendimento preferencial, realização de palestras nas escolas e encaminhamento de jovens infratores a entidades de acolhimento e programas de incentivo ao desenvolvimento juvenil, demonstrando-se por meio desses dados a nítida aproximação da Polícia Militar com a comunidade local.

[600] Folha de São Paulo, São Paulo, 22 jan. 2002. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br /folha/cotidiano/ult95u44162.shtml>. Acesso em: 29.11.2009.

[601] Revista Veja. São Paulo, 06 jul. 2005. Disponível em: <http://veja.abril.com.br /vejasp/060705/criminalidade.html>. Acesso em: 29.11.2009.

[602] Jornal da Cultura. Rede de Televisão Cultura. 15 jun. 2009. Disponível em: <www.tvcultura.com.br /jornaldacultura/?sid=353>. Acesso em: 29.11.2009.

[603] *Vide*: discurso realizado pelo Senador Eduardo Suplicy em 13 de novembro de 2008. Disponível em: <http://www.santosmartires.org.br/lermais_materias.php?cd_materias=175>. Acesso em: 29.11.2009.

[604] 2ª edição do "Prêmio Polícia Cidadã" (organização da comunidade e apoio material para melhorias na Base Comunitária). Disponível em <http://www.soudapaz.org/Home/tabid/819/EntryID/341/language/pt-BR/Default.aspx>. Acesso em: 29.11.2009; e 2º colocado na 3ª edição do Concurso Nacional de Polícia

As ações lá desenvolvidas desde a inauguração em fevereiro de 1999 até 2006, foram analisadas por Gilberto Tardochi da Silva [607], à época, comandante da Companhia de Policiamento responsável pelo local, o qual além de elencar as atividades desenvolvidas junto à comunidade[608]., apresentou dados que demonstraram a redução de alguns índices criminais na respectiva região de atuação.

A esse respeito, apesar de não terem sido testadas hipóteses mais prováveis para explicação das tendências de redução, foram apresentados dados separados por quadrimestre, a partir do maio de 1999, que demonstraram tendência de redução dos registros de crimes de homicídio, roubo[609], roubo de veículos e furto de veículos. Com a mesma formatação, foram expostos índices que demonstraram leve tendência de aumento

---

Comunitária Senasp/Motorola (implementação da filosofia do *policiamento comunitário* entre 1999 e 2005). Disponível em:<http://www.motorola.com/content.jsp?globalObjectId=5695-8803>. Acesso em: 29.1.2009.

[605] 3ª edição do "Prêmio Polícia Cidadã" (construção de jardins nos canteiros dificultando a travessia de pedestres em locais inadequados no intuito de evitar atropelamentos) para mais informações: <http://www.soudapaz.org/Home/tabid/819/EntryID/357/language/pt-BR/Default.aspx>. Acesso em: 29.11.2009.

[606] 4ª edição do "Prêmio Polícia Cidadã" (grafitagem no entorno da Base por grafiteiros da região e construção de uma biblioteca na Base com 6000 livros e 6 computadores com acesso a internet tudo disponibilizado a comunidade), para mais informações *vide*: <http://www.soudapaz.org/Home/tabid/819/EntryID/978/language/pt-BR/Default.aspx>. Acesso em: 29.11.2009.

[607] Gilberto Tardochi da Silva. *Interfaces possíveis entre o programa de policiamento comunitário e órgãos públicos e privados – estudo de caso da região do Jardim Ranieri*, 2006. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo) - Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

[608] Gilberto Tardochi da Silva elenca os projetos implementados na região e desenvolvidos por órgãos públicos e entidades comunitárias, em conjunto com o *policiamento comunitário* do local, destinados à melhoria das condições de vida da população tais como: Projeto Jovem cidadão (2000-2001 – 30 jovens – aulas de capacitação com auxílio financeiro), Projeto Icaraí (2001 – 25 jovens – oficina musical), comemoração de datas festivas (1999-2006 – natal, festas juninas, páscoa, dia das crianças – distribuição de presentes e atividades recreativas), Jornada da Cidadania (1999-2006 mutirões por parte de órgãos públicos para prestação de serviços públicos), campanhas de vacinação infantil, Grupo Organizado de Valorização da Vida – GOVV (2005-2006 - reunião de órgãos públicos e entidades privadas com a finalidade de fomentar ações de melhoria das condições de vida da região); Operação Bares (2005-2006 cadastramento de 77 bares e adesão voluntária de 75 bares para fechamento às 22h, com vistas a redução de homicídios), urbanização (fiscalização das condições gerais da região com elaboração de RAIIA – Relatório sobre Averiguação de Indícios de Infração Administrativa – aos órgãos públicos responsáveis pelas melhorias – como resultado foi ampliada a tubulação de esgotos pela SABESP em duzentos metros), diminuição da evasão escolar (desenvolvimento de atividades extracurriculares - Programa Estadual de Resistência às drogas PROERD, Jovens Construindo a Cidadania JCC, eventos esportivos e atividades para conscientização dos pais), divulgação do serviço de Disque-denúncia e Campanha do Desarmamento (2005) (*Interfaces possíveis entre o programa de policiamento comunitário e órgãos públicos e privados – estudo de caso da região do Jardim Ranieri*, 2006. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo) - Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

[609] Não inclusos roubo a bancos, roubo de cargas e roubo de veículos.

nos registro de crimes de furtos[610], cuja explicação seria a diminuição na taxa de subnotificação decorrente da aproximação da comunidade com a polícia.

No que tange ao sentimento subjetivo de segurança, ou seja, sensação da população quanto à *segurança pública* da região, com base em uma pesquisa realizada pelo IBOPE em 2005[611], foram apresentados dados detalhados que demonstram os resultados positivos relacionados diretamente à presença do *policiamento comunitário* na região.

A pesquisa foi realizada por meio de entrevistas com a população que reside, trabalha ou se desloca dentro da área de influência da Base Comunitária de Segurança[612] e o objetivo foi colher suas impressões quanto ao funcionamento e impacto do *policiamento comunitário* na vida da comunidade local[613].

Para 26% dos entrevistados, a avaliação sobre a segurança do bairro foi ótima ou boa[614], para 48% a avaliação foi regular e 25% avaliaram a segurança do bairro como ruim ou péssima. Resultados semelhantes foram observados na avaliação da atuação da polícia na região.

No que se refere à eventual melhoria na segurança do bairro no último ano, 42% entenderam que a situação melhorou, 45% dos entrevistados entenderam que ficou igual e 7% entenderam que a segurança piorou. Mais uma vez, a avaliação sobre a atuação da polícia no último ano acompanhou os resultados sobre a melhoria na segurança. Para 37% dos entrevistados, a atuação policial melhorou, 47% entenderam que permaneceu igual e 7% entenderam que o nível piorou.

---

[610] Não inclusos furto de veículos e furto de cargas.

[611] Resultado do Acordo de Cooperação Técnica com o governo japonês, para implementação do *policiamento comunitário* em São Paulo.

[612] A pesquisa foi realizada nas 8 Bases Comunitárias de Segurança que foram selecionadas como projeto-piloto pelo acordo de cooperação técnica. PMESP/JICA. *Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário*. São Paulo, 2004. apud Gilberto Tardochi da Silva. *Interfaces possíveis entre o programa de policiamento comunitário e órgãos públicos e privados – estudo de caso da região do Jardim Ranieri*, 2006. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo) - Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

[613] 100 pessoas foram entrevistadas na região das Bases que foram alvo da avaliação, entre moradores, trabalhadores e freqüentadores da área, na freqüência de 44%, 32% e 24%, respectivamente.

[614] Dentre aqueles que consideraram a atuação da polícia boa ou ótima, as razões mais citadas são "Circulam/fazem a ronda no bairro" e "Tem policiamento nas ruas", mencionados por 58% dos entrevistados.

A questão relativa ao sentimento de segurança, revelou que nenhum dos entrevistados sentia-se muito seguro, 51% sentiam-se seguros e 46% sentiam-se pouco ou nada seguros[615].

Por fim, a pesquisa indicou que 80% dos entrevistados entenderam que o policiamento melhorou após a instalação da Base Comunitária de Segurança. Apesar da maioria dos entrevistados terem afirmado que o policiamento melhorou depois da instalação da BCS, mais de 90% dos entrevistados afirmaram que não se dirigiam àquele local para receber informações, o que demonstra que o policiamento a pé e o contato com os moradores, comerciantes e população flutuante da região é essencial para uma aproximação da polícia com a comunidade, até porque 77% dos entrevistados afirmaram que se interessava em participar das atividades que visavam à segurança da comunidade.

As atividades características de cada comunidade, prioridades e modo de abordagem dos problemas apresentam-se de modo heterogêneo nas diversas Bases Comunitárias de Segurança instaladas não apenas no município de São Paulo, mas em todo o estado.

Apesar do *policiamento comunitário* na Polícia Militar do Estado de São Paulo não se resumir às atividades desenvolvidas pelas Bases Comunitárias, vez que é incentivada a aproximação com a comunidade, principalmente por meio dos Consiga, em todos os níveis de organização, sejam Companhias, Batalhões ou Grandes Comandos, os exemplos das Bases Comunitárias do Jardim Ângela e do Jardim Ranieri, assim como o levantamento realizado em 2000 acerca dos impactos das primeiras Bases Comunitárias de Segurança construídas no município de São Paulo, transmitem uma noção razoável de como o *policiamento comunitário* é implementado neste estado, especialmente na Capital, até porque foram motivo de destaques em diversas premiações e são mencionadas pela Secretaria de Segurança Pública como exemplos a serem seguidos

3.3.3.2. Policiamento comunitário no estado do Espírito Santo (1994-2009).

O *policiamento comunitário* no estado do Espírito Santo, assim como ocorre em alguns outros estados, recebe uma nomenclatura diferenciada, é denominado de "policiamento interativo" ou "polícia interativa".

[615] Para aqueles que não se sentiam seguros, a principal razão apontada (45%) foi o fato de que "não se vê presença de policiais" e não fatores relacionados à atuação policial.

A correspondência entre o conceito de *policiamento comunitário* e "polícia interativa" fica explícita na afirmação de João Antônio da Costa Fernandes e Júlio Cézar Costa no sentido de que a "polícia interativa" fundamenta-se na idéia de que "os problemas sociais, condicionantes da criminalidade, em síntese, terão, cada vez mais, soluções efetivas, na medida em que haja a participação das comunidades na sua identificação, análise, proposta e implementação de ações conjuntas para a busca de soluções"[616].

A despeito de existirem menções[617] no sentido de que o *policiamento comunitário* começou a ser encampado pela Polícia Militar do Espírito Santo a partir de 1985[618], tendo como base os Conselhos Comunitários de Segurança Pública[619], Júlio Cezar Costa afirma que a gestação deste conceito no sistema de *segurança pública* do estado do Espírito Santo, começou a partir da experiência exitosa de "polícia interativa" iniciada em Guaçuí[620] em 1994[621] quando foram criados "conselhos interativos" e foram abertos os quartéis à população.

Além disso, foram realizados investimentos em obras de melhoria das condições de vida da população, a polícia militar mudou a postura nas abordagens e inovou na repressão

---

[616] João Antônio da Costa Fernandes e Júlio Cézar Costa. *Policia Interativa:* a democratização e universalização da Segurança Pública, 1998. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) - Universidade Federal do Espírito Santo, Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, Vitória, p. 80.

[617] João Trajano Sento-Sé (Org.). *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 230.

[618] Em 1985, criada a Diretriz nº 02/85 editada pela 3ª Seção do Estado Maior da Polícia Militar, que previu o Programa de Interação Comunitária, denominado de "Pacto"; em 1987, início da discussão sobre o Sistema de Policiamento Modular; em 1988, os municípios de Alegre e Guaçuí criam Conselho Municipal de Segurança e ativa rondas de patrulha a pé; em 1991, ocorreu a implantação do POP-Com – Policiamento Ostensivo Produtivo Comunitário no município de Guaçuí; e, em 1992, foi criado o Sistema de Instrução Modular na PMES. As iniciativas são freqüentemente vinculadas ao trabalho de um Oficial da Polícia Militar daquele estado, Júlio Cezar Costa.

[619] Por meio de Decreto Estadual nº 2.1711985, a Secretaria de Segurança Pública foi autorizada a promover, sob a coordenação da Polícia Militar, a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança. Atualmente, no estado do Espírito Santo, os Conselhos de Segurança são criados em âmbito municipal e são incentivados pela Secretaria Estadual de Defesa Social e Segurança Pública que oferece modelos de proposta de lei e decreto municipal de criação dos conselhos, bem como modelos de regimento interno. Dos 78 municípios do Estado, 52 já criaram Conselhos de Segurança Comunitário. Em virtude de eventual regulamentação dos Conselhos ficar a cargo dos municípios, muitos deles, atualmente, possuem o nome de Conselho Interativo de Segurança aliando-se, portanto, à nomenclatura utilizada pela Polícia Militar daquele estado que denomina as iniciativas relacionadas ao *policiamento comunitário* como "polícia interativa".

[620] O município possuía, à época, cerca de 20 mil habitantes e situa-se a 250 quilômetros ao sul da capital do Estado, cerca de 6 quilômetros da divisa com o Rio de Janeiro. A experiência iniciou-se na gestão do prefeito Luís Ferraz Moulin que implementava conceitos semelhantes na administração municipal; no comando da Companhia da Polícia Militar da cidade encontrava-se o então Capitão Júlio Cezar Costa.

[621] João Antônio da Costa Fernandes e Júlio Cézar Costa. *Policia Interativa:* a democratização e universalização da Segurança Pública, 1998. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) - Universidade Federal do Espírito Santo, Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, Vitória, p. 35.

de algumas infrações.[622] Em virtude da implementação destas ações, afirma-se que a criminalidade diminuiu vertiginosamente[623].

Com o êxito da experiência, em 1995, foram realizados no estado do Espírito Santo, baseadas no modelo adotado no município de Guaçuí, o "I Encontro Estadual sobre Polícia Interativa" e o "I Fórum Nacional sobre Polícia Interativa" que contou com a presença do então Ministro da Justiça[624]. No mesmo ano, a iniciativa foi objeto de destaque no "I Seminário Internacional sobre Polícia Comunitária" realizado no Rio de Janeiro[625].

Em 1997, após a morte de dois policiais do serviço reservado[626] da Polícia Militar do Espírito Santo no "Morro do Quadro", um dos 16 morros que formam o bairro de Santo Antônio na Zona Sul da cidade de Vitória, decidiu-se implantar o "policiamento interativo" no local[627].

Assim, foram realizadas melhorias na questão da iluminação pública, abastecimento regular de água, manutenção de corrimãos nas escadarias, além da criação do Conselho de Segurança e o incentivo da realização de denúncias por telefone, anônimas ou não[628]. Afirma-se que [629]o número de homicídios recuou 64%, os assaltos, agressões e tentativas de homicídio baixaram 43%, os roubos e furtos 30% e os crimes contra o patrimônio 24%. A iniciativa recebeu o 1º lugar no "Concurso Polícia Comunitária Motorola 2001".

Durante o ano de 2003, por conta de problemas institucionais, os projetos em andamento foram abandonados, tendo ocorrido a retomada de projetos deste tipo apenas

---

[622] Como algumas das iniciativas implementadas, menciona-se a condução para as respectivas residências dos indivíduos alcoolizados e/ou jovens que eram abordados utilizando substâncias entorpecentes, a fim de que a família exercesse o controle informal.

[623] Nilson Vieira Oliveira. *Policiamento Comunitário:* Experiências no Brasil 2000-2002. São Paulo: Página Viva, 2002, p. 37.

[624] Nelson Jobim.

[625] João Antônio da Costa Fernandes e Júlio Cézar Costa. *Policia Interativa:* a democratização e universalização da Segurança Pública, 1998. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) - Universidade Federal do Espírito Santo, Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, Vitória, p. 7-11.

[626] Policiais que trabalham em trajes civis, ou seja, de modo não ostensivo com a finalidade de realizar levantamentos sobre o fenômeno criminal.

[627] Nilson Vieira Oliveira. *Policiamento Comunitário:* Experiências no Brasil 2000-2002. São Paulo: Página Viva, 2002, p. 29-37.

[628] Os responsáveis pelo projeto afirmam que os líderes do tráfico foram presos ou abandonaram o "Morro do Quadro".

[629] Tais dados foram apresentados pelo então Capitão da Polícia Militar desse estado, Jaílson Miranda, que implantou e comandou os primeiros anos do projeto, com base em pesquisas realizadas no estado.

em 2005[630]. Com efeito, no segundo semestre deste ano e o primeiro de 2006 foi determinado pelo Comando da Policia Militar do Espírito Santo um levantamento dos projetos de "polícia interativa" em andamento no estado. Ao final dos estudos, foi apresentado um projeto de reestruturação que, visando atender às diretrizes do Plano Estadual de Segurança Pública de 2003 e Plano Estratégico da Polícia Militar 2005/2009, trouxe a proposta de implementação de novos projetos pilotos de "polícia interativa" na Região Metropolitana de Vitória[631].

A experiência mais marcante neste sentido ocorreu, em 2008, no município de Guarapari, a partir de uma iniciativa do 10º Batalhão de Policia Militar, responsável pelo policiamento ostensivo nesta cidade, que implementou o projeto "Batalhão Participativo".

A partir das iniciativas da unidade policial militar foi criada a REPAS – Rede de Promoção de Ambientes Seguros, composta por várias entidades governamentais e não governamentais e representantes da comunidade que passaram a se reunir a cada quinze dias para discutir os problemas de *segurança pública* vivenciados pelo município. Em cada reunião, era confeccionada uma ata e as metas deliberadas eram analisadas na próxima reunião.

A partir do segundo semestre de 2008, inúmeras medidas foram adotadas e tiveram por foco a resolução de problemas diagnosticados nas reuniões. Foram implementadas as seguintes ações: Corredor Interativo de Segurança (postos móveis de policiamento), Policiamento Ostensivo de Referência (patrulha a pé), Ciclopatrulhamento (policiamento

---

[630] Paulo Jorge Ribeiro realizou uma pesquisa acerca das Políticas de Prevenção a Violência em Vitória e constatou a crise vivenciada pelas instituições do sistema de *segurança pública* e da justiça penal em decorrência das fortes evidências de que o crime organizado havia se enraizado em setores das polícias civil e militar, além do mesmo ter ocorrido com o Poder Executivo Estadual e com a Assembléia Legislativa daquele estado. A crise teria provocado, em 2002, o pedido de intervenção federal nos Poderes Executivo e Legislativo do estado, sendo que, o arquivamento do pedido, aparentemente por razões políticas, pelo Procurador-geral da República, Geraldo Brindeiro, teria provocado outra crise institucional no governo federal que resultou na renúncia do então Ministro da Justiça, Miguel Reale Júnior. Apesar desta questão, que não pode ser afastada do contexto da implementação do *policiamento comunitário* no Espírito Santo, em 2003, Paulo Jorge Ribeiro verificou que existiam vários projetos em andamento que visavam a prevenção da violência na Região Metropolitana de Vitória, especialmente ligados aos Conselhos Regionais de Segurança, ao Programa de Planejamento de Ações de Segurança Pública - PRO-PAS (Corredores de Segurança Ostensiva, modernização da polícia técnico-científica, construção de indicadores de criminalidade e projeto A Gente da Paz – capacitação de jovens em situação de vulnerabilidade), além do Projeto Terra (desocupação de áreas de proteção ambiental) e instalação do Centro Integrado de Cidadania (oferta de serviços públicos em um mesmo local). Entretanto, segundo o autor, naquele ano, os defensores do projeto de "polícia interativa" encontravam-se isolados pelo governo do estado, ocupando cargos burocráticos ou sem expressão. (In: João Trajano Sento-Sé (Org.). *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 204-237).

[631] Polícia Militar do Estado do Espírito Santo. *Projeto de reestruturação da Polícia Interativa no Espírito Santo*. Vitória, 2008.

com bicicletas), PROERD (Programa Educacional de Resistência às Drogas), Visitas Tranqüilizadoras (visitas realizadas às vítimas de delitos), além de melhorias nos espaços públicos (iluminação e limpeza de praças e locais abandonados), instalação de câmeras de videomonitoramento em pontos críticos, fiscalização e fechamento de bares e outros estabelecimentos comercias em situações irregulares, aproximação com a imprensa para divulgação das ações e criação de um canal virtual na *web* para manifestação da população junto às entidades públicas.

Concomitantemente a estas medidas e com base nas informações obtidas a partir da implementação destas, foram realizadas diversas prisões de infratores e apreensões de armas de fogo, drogas ilegais, especialmente nos dois primeiros meses de 2009[632].

Os resultados foram acompanhados através de um programa informatizado para registros de ocorrências[633]. Já no segundo semestre de 2008, em comparação com o mesmo período de 2007, foi possível constatar um aumento de 89% do número de ocorrências atendidas e queda, dentre outros crimes, de 38% nos roubos, 17% nos crimes contra os costumes e 7% nos crimes de ameaça. Comparando-se os meses referentes à Operação Verão (Janeiro/Fevereiro) dos anos de 2009 e 2008, verificou-se aumento em 2009 de 154% no total de ocorrências atendidas pela polícia e queda, dentre outros crimes, de roubo/furto a estabelecimento comerciais (34%), roubo/furto de veículos (8%), roubo/furto a residência (17%), homicídio (45%) e tentativa de homicídio (10%).

Estas são as principais iniciativas relacionadas ao *policiamento comunitário* no estado do Espírito Santo. É possível perceber algumas semelhanças entre os projetos desenvolvidos em São Paulo, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento não-linear das iniciativas ao longo do tempo que acompanham as mudanças políticas no âmbito das instituições policiais e dos governos estaduais e municipais.

Diferenças também são verificadas. Por exemplo, as Bases Comunitárias de Segurança, fixas ou móveis, existem nos dois estados, contudo, recebem uma maior atenção no estado de São Paulo. Apesar destas peculiaridades, as experiências nestes estados fornecem uma base razoável para discussão acerca do modelo de *policiamento comunitário* implementado no Brasil.

---

[632] Houve o desmantelamento de três quadrilhas de tráfico de drogas, tendo seus integrantes sido presos e apreendidos armamentos, drogas e cerca de R$500 mil.

[633] *E-bop* do Centro Integrado de Operações de Defesa Social (CIODES) da Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social do estado.

3.3.4. Policiamento Comunitário e a redução de delitos.

Inúmeros outros projetos apresentados como referência de implementação do *policiamento comunitário* poderiam ainda ser destacados para avaliação sobre a eficiência e a adequação da realidade às proposições teóricas dos modelos. Neste sentido, poderiam ser mencionadas, dentre outras, as experiências dos municípios de Macapá, em Amapá (Anjos da Paz[634]), de Goiânia, em Goiás (Centro Integrado de Operações de Segurança[635]), de Cacoal, em Rondônia (Projeto Teixeirão[636]) ou, ainda, o projeto da cidade de Taquaril, em Minas Gerais (Polícia Militar e Comunidade do Taquaril Solidárias na Segurança[637]).

Apesar de muitas experiências serem encerradas precocemente, as experiências apresentadas acima, bem como a lista dos projetos vencedores dos vários concursos realizados a partir de 2000, transmitem a impressão preliminar de que os modelos adotados pelas instituições públicas, especialmente as policiais, em território pátrio, atendem à idéia de participação decisória da sociedade nas ações destinadas à área de *segurança pública*. Além de atenderem a esta premissa, divulga-se que seriam modelos que, efetivamente, obtiveram sucesso na prevenção de delitos e desordens com a finalidade de melhorar a qualidade de vida das pessoas. Ao menos pelos dados apresentados como resultado dos projetos acima mencionados, esta é a conclusão lógica.

Esta constatação não deixa de ser surpreendente, visto que na literatura norte-americana sobre *policiamento comunitário* cujos modelos tiveram mais influência nos países do Ocidente, é difícil encontrar estudos científicos que demonstrem a eficiência deste modelo no que tange à redução de delitos por meio de constatações em registros oficiais ou pesquisas de vitimização.

Jerome Herbert Skolnick e David H. Bayley afirmaram que a história das tentativas de implementação do *policiamento comunitário* durante os anos 70, não foi muito

---

[634] Premiado no "Concurso Polícia Comunitária Motorola 2001". Para informações sobre o projeto ver. Nilson Vieira Oliveira. *Policiamento Comunitário:* Experiências no Brasil 2000-2002. São Paulo: Página Viva, 2002, p. 39-47.

[635] Premiado no "Concurso Nacional de Polícia Comunitária 2005". Para informações sobre o projeto *vide*: Ministério da Justiça. *Curso Nacional de Multiplicadores de Polícia Comunitária*. Brasília: Secretaria Nacional da Segurança Pública, 2007, p. 315-324.

[636] Premiado no "Concurso Nacional de Polícia Comunitária 2005". Para informações sobre o projeto *vide*: Idem, Ibidem, p. 337-356.

[637] Premiado no "II Concurso Polícia Comunitária Motorola".

encorajadora[638]. Túlio Kahn[639] explica que, apesar das pesquisas criminológicas terem buscado responder se as teorias e práticas do *policiamento comunitário*, de fato, reduzem a criminalidade, os resultados são contraditórios, dependendo do que exatamente se está medindo no processo de avaliação. Todavia, em nenhuma delas é possível extrair evidências seguras de que o *policiamento comunitário* tenha contribuído em alguma medida para a redução da criminalidade[640].

Nas conclusões do conhecido "Relatório Sherman", confeccionado após levantamento de experiências policiais em curso, em 1997, a pedido do Congresso Americano, constata-se que a eficiência de programas como fiscalizadores de bairro e programas baseados no fluxo de informações da polícia para a comunidade, não foram comprovadas sendo que "as outras práticas são no máximo promissoras" e nenhuma "teve sua eficiência comprovada, ao menos no que diz respeito ao problema da redução da criminalidade"[641].

A cidade de Nova Iorque implementou o policiamento comunitário em 1984. Em 1990, a avaliação do programa feita pelo *Vera Institute*, comparando estatísticas de roubo, furto e chamados à polícia em distritos com e sem *policiamento comunitário*, não constatou alterações significativas em uma e outra situação[642].

Os modelos implementados no Brasil teriam então provado o contrário das experiências adotadas em outros países? Os resultados positivos identificados nas iniciativas nacionais decorreriam de diferenças e adaptações nos modelos aqui implementados?

Antes de se analisar a diferença de resultados, é importante verificar a consistência e metodologia adotada nas pesquisas realizadas acerca das iniciativas indicadas no Brasil. Na apresentação das experiências premiadas nos concursos realizados, em âmbito nacional ou estadual, poucas são as informações que demonstram o modo pelo qual os resultados foram obtidos, principalmente no que diz respeito aos índices criminais.

---

[638] Jerome H. Skolnick e David H. Bayley. *Policiamento Comunitário:* Questões e Práticas através do mundo. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2006, p. 65

[639] Fundamentando-se em estudos realizados por Jerome H. Skolnick, David H. Bayley, Mark H. Moore, David Kessler e Sheila Duncan, Steven E. Barkan e Lawrence Shermam.

[640] Túlio Kahn. *Velha e Nova Polícia. Polícia e Políticas de Segurança Pública no Brasil Atual*. São Paulo: Sicurezza, 2002, p. 12 -16.

[641] Idem, Ibidem, loc. cit.

[642] Idem, Ibidem, p. 13.

Ainda que os dados sejam apresentados, dificilmente constatam-se cuidados necessários na análise que permitam isolar as demais variáveis que possam ter influenciado o fenômeno criminal, de modo que se possa atribuir os resultados às experiências em questão. Ou seja, não é possível garantir que as reduções de crimes decorreram principal ou exclusivamente das ações realizadas por meio do *policiamento comunitário*.

Na maior parte dos projetos, o sucesso é demonstrado por meio de entrevistas e depoimentos das pessoas responsáveis pela implementação ou população beneficiada pelas ações. A realização de entrevistas e pesquisas de opinião consiste em um dos instrumentos para avaliação do impacto das ações, contudo, não pode ser o único, uma vez que seu resultado revela, prioritariamente, o aspecto subjetivo da *segurança pública*.

De fato, ao contrário do que revelam as pesquisas internacionais acerca dos reais impactos na redução de delitos, a melhora sobre o sentimento de segurança e na relação entre a polícia e comunidade é hipótese normalmente comprovada nas avaliações sobre resultados da implementação do *policiamento comunitário*.

O intuito não é o de desqualificar os efeitos positivos apresentados em algumas experiências, mas somente identificar o problema da consistência dos dados que fundamentam as conclusões sobre as experiências, pois um equívoco acerca dos resultados de uma ação, como já dito, pode ocasionar um erro no direcionamento de recursos físicos e financeiros que são escassos, ainda mais quando se trata de “investimentos públicos”.

Tome-se, como exemplo, a afirmação de que o projeto implementado no Morro do Quadro, em Vitória-ES, teria sido responsável por uma redução de 64% nos índices dos homicídios na região. A despeito de a redução ter sido realmente verificada, não há informações sobre o modo pelo qual esta queda ocorreu, se gradual, após alguns anos de funcionamento do projeto ou se de forma acentuada em um primeiro momento e estabilizada posteriormente, etc.

Além disso, não houve preocupação em se fazer um comparativo entre as reduções percebidas no local, no município e no estado como um todo, com o fim de verificar se as tendências foram coincidentes ou não, o que é essencial para verificar se o fenômeno ocorreu apenas no local do projeto.

Com o intuito de ressaltar a importância da adoção de cuidados básicos como os aludidos acima, interessante mencionar estudo realizado por Pablo Silva Lira[643] no qual foram apresentadas as variações das taxas de homicídio no Espírito Santo no período compreendido entre os anos de 1980 a 2004. Nestes dados é possível verificar uma queda acentuada da taxa de homicídio a partir de 1998 até 2001 a qual foi mais acentuada na região metropolitana de Vitória, área na qual se localiza o "Morro do Quadro", alvo do projeto implementado.

Se esta queda ocorreu em todo o estado e, especialmente na região metropolitana de Vitória, justamente no período em que a "polícia interativa" foi implementada naquela localidade, essencial seria saber, em termos estatísticos, a real influência da experiência realizada no "Morro do Quadro" na redução de delitos observada. Tal verificação não pode ser caracterizada como preciosismo científico, mas uma tentativa de análise real dos fatos. Este tipo de estudo permite que o próprio projeto seja aperfeiçoado e melhor aplicado em outra localidade, por exemplo.

Em outras palavras, uma afirmação não comprovada de que a colocação de urnas para recebimento de denúncias por parte da comunidade ou a criação de uma sala de recepção em um posto policial foram primordiais na redução de índices criminais, sem a análise de fatores e ações que foram feitos paralelamente, pode orientar medidas equivocadas ou insuficientes na implementação do *policiamento comunitário* em outra região, contribuindo para o desperdício de recursos públicos e descrédito do modelo.

A fragilidade, no que se refere à relação "ações – redução de delitos", infelizmente, apresenta-se na maioria dos estudos acerca das melhores experiências sobre *policiamento comunitário*.

Outro exemplo dessa situação trata-se dos resultados das ações implementadas no Jardim Ranieri no município de São Paulo. Gilberto Tardochi da Silva[644] apresenta dados

---

643 Pablo Silva Lira. *A Geografia do crime: construção e geoprocessamento do Índice de Violência Criminalizada – IVC no Município de Vitória – ES*, 2007. Trabalho (Conclusão de Curso de Graduação) – Faculdade de Geografia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, p. 60-65.

644 Foi comandante da companhia policial militar responsável pelo excelente trabalho, reconhecido nacional e internacionalmente no transcorrer dos últimos anos, realizado na Base Comunitária de Segurança do Jardim Ranieri. Apresentou os dados na pesquisa já mencionada. Gilberto Tardochi da Silva. *Interfaces possíveis entre o programa de policiamento comunitário e órgãos públicos e privados – estudo de caso da região do Jardim Ranieri*, 2006. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo) - Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

que demonstram a tendência de redução dos registros de crimes de homicídio, roubo[645], roubo de veículos e furto de veículos, bem como a tendência de aumento nos registro de crimes de furtos[646].

Na verdade, as tendências apresentadas são muito semelhantes ao fenômeno observado nos registros do mesmo tipo de delitos em todo o estado de São Paulo, no mesmo período[647]. Por tal motivo, imprescindível a análise minuciosa a fim de verificar "se" e "quais" medidas foram responsáveis pelas alterações dos índices criminais no âmbito daquela localidade.

Por exemplo, se for verificado que a "Operação Bar" teve um impacto imediato na redução de crimes contra a pessoa naquela localidade ou que o estabelecimento de horários de ronda ou alterações na escala de serviço de acordo com a análise dos índices criminais contribuiu significativamente para a prevenção da mesma espécie de delito, estas são as principais medidas a serem estendidas a outra região cuja comunidade decida resolver problema semelhante.

Se não for comprovado que a realização de festas de fim de ano com o apoio da comunidade ou, ainda, que a inauguração de uma biblioteca na Base Comunitária tem impacto na redução dos crimes praticados contra a pessoa, agindo apenas no que diz respeito ao relacionamento entre polícia e comunidade, eventual expansão da experiência ou implementação desta em outra localidade, deve observar estas peculiaridades.

Isto não significa que não há benefícios em se realizar as festas ou se criar uma biblioteca com apoio da instituição policial, mas apenas que os objetivos e resultados a serem alcançados são distintos. Estas ações podem e devem contribuir significativamente para a aproximação da polícia e dos demais órgãos públicos com a comunidade, o que ocasionará impacto substancial no aspecto subjetivo da *segurança pública*, impacto este que é fartamente demonstrado pelas pesquisas. Todavia, as mesmas ações podem não surtir efeito similar no aspecto objetivo da *segurança pública* ou seja, na prevenção criminal.

Não há, *a priori*, sobrevalorização de nenhum dos dois aspectos sobre o outro, os resultados priorizados são aqueles identificados e relacionados, segundo os princípios do *policiamento comunitário,* pela própria comunidade.

---

[645] Não inclusos roubo a bancos, roubo de cargas e roubo de veículos

[646] Não inclusos furto de veículos e furto de cargas.

[647] Fonte: SSP/SP. Disponível em: <http://www.ssp.sp.gov.br/estatisticas/downloads/apresentacao2008.pdf >. Acesso em: 29.11.2009.

Esta é a preocupação apresentada por Jerome Herbert Skolnick e David H. Bayley quando afirmam que a prevenção do crime com base na comunidade é o objetivo último e a peça central do policiamento orientado para a comunidade, devendo-se tomar cuidado a fim de que a nomenclatura *policiamento comunitário* não sirva para "rotular programas tradicionais" como "um caso clássico de colocar vinho velho em garrafas novas"[648].

3.4. Policiamento comunitário orientado à solução de problemas (PCOP).

É argumento usual, quando se investiga o real impacto das experiências relativas ao *policiamento comunitário* na prevenção criminal, a afirmação de que é muito difícil a comprovação desta relação, especialmente porque os efeitos das medidas adotadas na área da *segurança pública*, que visam atuar sobre as condicionantes do crime, só surtiriam efeito após um longo período de tempo.

Os fundamentos destas alegações são legítimos em virtude da complexidade, já examinada, do fenômeno criminal. Todavia, o confronto destas com algumas experiências baseadas no modelo de *policiamento orientado à solução de problemas* relativiza estas asserções.

Como afirmado, o conceito de *policiamento comunitário* não prescinde da identificação, análise, resolução e avaliação dos problemas relacionados à *segurança pública*, motivo pelo qual, a diferença entre o modelo do *policiamento comunitário* e do *policiamento orientado ao problema* situa-se na premissa acerca da participação decisória da sociedade. Embora em termos conceituais isto seja claro, nas experiências apresentadas foram constatadas diferenças significativas na implementação que transcendem a distinção conceitual.

Ao enfocar-se a experiência realizada em Mogi das Cruzes que objetivou reduzir o furto de veículos, é inegável a possibilidade de relacionar as medidas adotadas com as reduções constatadas, as quais puderam ser percebidas em um período de tempo inferior a um ano. Este experimento afasta as alegações sobre a dificuldade em se mensurar impactos de medidas implementadas na área de *segurança pública* bem com sobre a impossibilidade de constatação de resultados neste sentido em curto espaço de tempo.

---

[648] Jerome H. Skolnick e David H. Bayley. *Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do mundo*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2006, p. 15-19.

A mesma experiência revela, ainda, outro dado interessante. A despeito da necessidade de se alocar alguns policiais e viaturas para o projeto, os demais recursos utilizados foram os mesmos existentes para o desempenho normal do policiamento tradicional. Não foi necessária a injeção de vultosos investimentos financeiros por parte dos entes públicos ou privados. Não que uma medida mais ampla e o enfrentamento de outras espécies de delitos não exijam tais investimentos, mas eles não são essenciais para todos os casos e, mesmo nas hipóteses nas quais eles sejam necessários, a correta utilização é mais importante do que o montante destinado.

O cuidado na avaliação e acompanhamento dos resultados de cada medida implementada, constatado nas experiências relativas ao *policiamento orientado à solução de problemas* não é observado, em regra, nas experiências acerca do *policiamento comunitário*.

Se as experiências relativas ao *policiamento orientado à solução de problemas*, normalmente, se preocupam em analisar o real impacto de cada medida adotada e se os princípios deste modelo (identificação, análise, resposta e avaliação), como visto, integram o conceito do *policiamento comunitário*, não haveria motivos para tais discrepâncias.

Na verdade, ao que parece, o simples fato de se inserir na própria definição do modelo o resultado a ser alcançado (solução de problemas), ainda que de forma inconsciente, acaba por influenciar todo o processo.

O que não ocorre com o *policiamento comunitário*, pois, apesar da prevenção criminal e melhoria da qualidade de vida da comunidade serem os objetivos finais do modelo – os quais são alcançados por meio de análise e resolução dos problemas de forma conjunta pela polícia e pela comunidade -, não raras vezes, privilegia-se o relacionamento e a aproximação entre as instituições policiais e os destinatários dos serviços por elas prestados em detrimento, injustificado, da prevenção criminal.

Este desvio entre o conceito e a implementação pode ser facilmente constatado nas premiações e concursos destinados a reconhecer as melhores práticas em *policiamento comunitário*.

Apesar de usualmente ser exigida comprovação de que a experiência impactou positivamente a área de prevenção criminal, na apresentação dos projetos selecionados, reserva-se um destaque especial à melhora da relação e coordenação de esforços entre a polícia e a comunidade (representada por entidades, associações ou pela participação direta

dos moradores), sendo freqüente a transcrição de depoimentos de policiais, moradores e demais atores sociais envolvidos no projeto descrevendo as experiências positivas que vivenciaram nesta relação. O apelo emocional destas transcrições é inegável, porém, isso pode nublar a análise racional acerca dos resultados objetivos, tão imprescindíveis para o real sucesso das medidas.

As pesquisas realizadas para a avaliação das iniciativas também transparecem esta preferência. Normalmente, no que se refere ao aspecto subjetivo da *segurança pública*, normalmente são comparadas áreas de intervenção com áreas de controle e aplicados modelos estatísticos que demonstrem a relação dos resultados positivos com o projeto.

Já no que se refere à questão dos índices criminais, geralmente, as pesquisas limitam-se a indicar redução percentual de "ocorrências" ou de determinados crimes. Se as ações compreendem programas sociais, as avaliações, na maioria das vezes, restringem-se a indicar número de pessoas atendidas pelo projeto, período, características etárias ou, ainda, situação sócio-econômica dos beneficiados.

A ausência ou fragilidade acerca do planejamento e avaliações sobre eficiência de medidas destinadas à melhora no campo da *segurança pública*, como já ressaltado quando da abordagem das *políticas públicas de segurança*, com freqüência apresenta resultados extremamente negativos.

As experiências de prevenção criminal que têm por escopo a intervenção em condicionantes locais, seja realizada em nível municipal, seja em um espaço mais restrito (circunscritos, por exemplo, a um bairro, escola ou uma comunidade), são muitas vezes acompanhadas de divulgação e publicidade, principalmente se originadas no âmbito do Poder Público, antes mesmo da realização de diagnósticos precisos acerca da questão de *segurança pública* no espaço que foi ou será focado.

A ausência de um diagnóstico, consistente na realização de um trabalho prévio de contextualização das questões relacionadas à *segurança pública* a partir de dados colhidos por meio de estatísticas oficiais, entrevistas com integrantes dos diversos segmentos existentes na região (jovens, idosos, comerciantes, etc.) e dos agentes públicos responsáveis pelo local, é o primeiro e principal passo para o fracasso da intervenção.

Somente após a realização do levantamento preciso sobre o fenômeno criminal, características demográficas, econômicas, culturais e urbanísticas, infra-estrutura dos serviços disponíveis, níveis de organização social e participação política, será possível

passar para as fases seguintes de planejamento e implementação de respostas eficientes aos problemas[649], o que não dispensa a contínua avaliação.

Com isso, as dificuldades e problemas permanecerão, surgindo daí ceticismo por parte daquela comunidade acerca de novos esforços ou experiências.

Outra conseqüência ainda que indireta, mas de gravidade muito maior é a apropriação do resultado negativo por parte de pessoas que alimentam o discurso de antagonismos entre medidas repressivas e preventivas ou de simples inutilidade destas últimas. Infelizmente, a publicidade e divulgação de muitas experiências que foram implementadas sem a necessária radiografia do(s) problema(s) a ser enfrentado, geram as conseqüências negativas acima citadas.

Como bem ressalta Luiz Eduardo Soares, ao realizar uma descrição da política nacional de *segurança pública* no período compreendido entre de 2000 e 2007, é tarefa tormentosa a avaliação de *políticas de segurança pública* ou de performance policial, pois nem sempre políticas virtuosas são acompanhadas de melhoras de indicadores assim como, não raras vezes, políticas inadequadas podem estar acompanhadas de bons resultados[650]. Destaca, assim, a necessidade de que não só resultados devam ser pertinentes para a avaliação, mas, principalmente, processos e metas intermediárias, identificadas por diagnósticos institucionais, devem ser objetos de acompanhamento crítico sistemático[651].

Tal ressalva é extremamente importante, pois leva em consideração a complexidade do processo de avaliação que, muitas vezes, serve como pretexto para que *políticas públicas* nesta área tão sensível não sejam devidamente avaliadas, o que acaba por gerar um problema ainda maior, pois os critérios para adoção entre esta ou aquela política,

---

[649] Theodomiro Dias Neto. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 134.

[650] Para demonstrar a complexidade do tema e a afirmação supra, o mesmo autor prossegue apresentando hipóteses nas quais a melhoria da performance policial poderia ensejar uma maior procura pelos serviços e conseqüente aumento dos índices criminais ou, ainda, que um aperfeiçoamento de controle e criminalização de algumas infrações, tais como tráfico de drogas e fraudes licitatórias, poderiam ocasionar, a contrário senso, uma inflação dos preços da atividade criminosas aumentando as recompensas e atrativos ou provocar uma maior organização criminosa, o que tornaria os resultados mais danosos para a sociedade. Discorre, ainda, sobre os problemas de eventual migração criminosa, seja geográfica, seja no que tange à natureza do crime em virtude de aumento na performance policial ou mesmo sobre a possibilidade de se vincular aportes financeiros e materiais a medição de resultados e acabar por gerar resultados contrários aos previamente estabelecidos, seja por abandono de locais que por estarem fracassando mais necessitam de atenção seja por premiar políticas em locais nos quais os índices são piores e, assim, fomentar o fracasso (Luiz Eduardo Soares. A Política Nacional de Segurança pública: histórico, dilemas e perspectiva, *Estudos Avançados*. São Paulo: USP, n.61, 2007, p. 78).

[651] Luiz Eduardo Soares. A Política Nacional de Segurança pública: histórico, dilemas e perspectiva, *Estudos Avançados*. São Paulo: USP, n.61, 2007, p. 79 e 80.

fundamentar-se-ão, exclusivamente, em critérios políticos que, não raramente, estão totalmente divorciadas da busca pela solução dos problemas da área de *segurança pública*, mas diretamente relacionados a finalidades eleitorais.

Somente com a aplicação e análise crítica dos métodos de avaliação das *políticas de segurança pública* pode-se aperfeiçoá-las e se extrair resultados úteis para ampliação ou correção de rumos[652].

Retornando ao problema do *policiamento comunitário*, parece haver um receio em demonstrar ou constatar que o real impacto das medidas no aspecto objetivo da *segurança pública* foi limitado ou insignificante. Se não há este receio, o modo pelo qual o problema vem sendo enfrentado autoriza a conclusão de que o aspecto subjetivo, a *sensação de segurança* por parte das pessoas, seja mais importante ou o principal objetivo deste modelo de policiamento.

Isso não é verdade. Se as medidas não atingem o objetivo de prevenção criminal, apesar de aumentar o sentimento de segurança daquela comunidade, não significa que são inúteis ou prescindíveis, apenas que são insuficientes e somente esta especulação possibilitará o aperfeiçoamento das ações.

Como visto, o *policiamento comunitário* foi o modelo de resposta à "crise política" vivenciada pelas instituições policiais. Talvez, a origem e a nomenclatura do modelo, sejam responsáveis, em grande parte, por este comum desvirtuamento ou descolamento das iniciativas de implementação dos objetivos originalmente almejados no seu conceito.

No exemplo do estado do Espírito Santo, mais especificamente no modelo de "polícia interativa" implementado no município de Guarapari, é possível observar que, em poucos meses, resultados no campo dos registros criminais foram mensurados e as medidas, antes de se dirigir à promoção de eventos culturais, passeatas pela paz, ou outras ações similares, focou-se na distribuição do efetivo policial, na identificação e prisão de infratores, instalação de câmeras de videomonitorização, na fiscalização de bares e outras ações diretamente relacionadas a infrações penais ou administrativas.

---

[652] José Vicente da Silva Filho, ao explicar o fenômeno da melhora dos índices criminais no estado de São Paulo, discorre sobre a limitação do alcance de medidas como fechamento de bares, estatuto do desarmamento, medidas sociais e conclui que, apesar da contribuição de todas estas medidas, a redução generalizada da violência no estado de São Paulo, principalmente no crime mais grave de perda da vida, na verdade, aponta para uma direção comum: o crescimento no investimento do aparato de *segurança pública* e o direcionamento eficiente dos recursos. (José Vicente da Silva Filho. A Segurança Pública: o que falta fazer?. In: *XVIII Fórum Nacional Porque o Brasil não é um país de alto crescimento?* Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2006).

Não há, da mesma forma que nas demais experiências mencionadas sobre *policiamento comunitário*, a preocupação em apresentar relação de causa e efeito entre os resultados e as ações, mas, talvez, o simples fatos de se alterar a nomenclatura do projeto para "interativo" ao invés de "comunitário", motivou a priorização de ações distintas. Mais uma vez, ressalte-se que neste caso, também não houve estudo detalhado acerca de cada medida adotada, mas a natureza das medidas mencionadas é distinta.

O *policiamento comunitário* agrega o método de diagnóstico, análise, apresentação de soluções e avaliação das respostas implementadas para resolução de problemas. Como afirmado anteriormente, Theodomiro Dias Neto analisa esta questão dentro deste modelo de policiamento[653] e no Curso Nacional de Policiamento Comunitário organizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, o método IARA é apresentado em uma disciplina específica, que integra o curso[654]. Em termos conceituais, Jean-Paul Brodeur identificou, inclusive, corrente que denominou de "integrativa e convencional" que engloba os dois conceitos de modelos de policiamento[655].

Apesar de ter sido indicada a distinção acerca da participação decisória da sociedade nos dois modelos, definiu-se que não há divergência quanto à necessidade de planejamento e avaliação. Se apesar de integrar o conceito, esta preocupação metodológica, com foco na constante avaliação dos impactos das medidas, não é observada na maioria das experiências eleitas como modelo de *policiamento comunitário* a serem seguidos no Brasil, resta saber o motivo do fenômeno.

Provavelmente, como já afirmado, a influência da nomenclatura é significativa visto ter a função de traduzir ou sintetizar o conceito do modelo. Marcos Rolim sustenta que a orientação a ser assumida pelas organizações policiais modernas deve ser de natureza comunitária e que o conteúdo dessa disposição geral deve ser aquele oferecido pela perspectiva do *policiamento orientado à solução de problemas*[656].

Em vista destas considerações o conceito de *policiamento comunitário*, seria muito melhor traduzido ou sintetizado se a própria denominação fosse ampliada, estabelecendo-

---

[653] Theodomiro Dias Neto. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia*: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCrim, 2000, p. 62-76, 113-116.

[654] Ministério da Justiça. *Curso Nacional de Multiplicadores de Polícia Comunitária*. Brasília: Secretaria Nacional da Segurança Pública, 2007, p. 181-212.

[655] Jean-Paul Brodeur. *Como reconhecer um bom policiamento*: problemas e temas. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2001. (Série Polícia e Sociedade), p. 63-64.

[656] Marcos Rolim. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: *policiamento e segurança pública no século XXI*. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009, p. 90.

se a nomenclatura de *Policiamento Comunitário Orientado à solução de Problemas* (PCOP) abrangendo, assim, já na terminologia, a premissa da participação comunitária no processo decisório e a orientação dos esforços que deve ser a de resolver, e não maquiar, os problemas identificados e priorizados pela comunidade.

Desta forma, poder-se-ia extrair os benefícios do modelo de *policiamento orientado à solução de problemas* no que se refere aos mecanismos que garantam a eficiente implementação de *políticas de segurança pública,* sem que se afaste a indispensável participação decisória da sociedade nas ações desta natureza o que, como afirmado, propicia melhores condições para que as medidas sejam escolhidas em respeito aos princípios democráticos de direito e, conseqüentemente, garantia dos demais direitos fundamentais, sem os quais, não há que se falar em *segurança pública*.

Esta é a solução apresentada no presente trabalho para a otimização das *políticas de segurança pública* a serem implementadas no intuito de redução da *insegurança pública*.

3.4.1. Policiamento Comunitário orientado à solução de problemas: aplicação prática

A fim de não se afastar da necessidade de submeter às proposições teóricas à aplicabilidade prática, tome-se o exemplo do programa "Fica Vivo" indicado como referencial na prevenção criminal no estado de Minas Gerais. O envolvimento de diversos atores sociais, públicos e privados, tanto no diagnóstico quanto na implementação e avaliação produziu, até o presente momento, um modelo muito próximo do que seria o aqui denominado *policiamento comunitário orientado à solução de problemas*.

Em 2002, o Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais[657] juntamente com outras instituições[658], elaborou um plano de intervenção para redução do número de homicídios, que foi dividido em duas

[657] O Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública é um órgão voltado para a elaboração, acompanhamento de implementação e avaliação crítica de políticas públicas na área da justiça criminal. Ligado à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), o CRISP é composto por pesquisadores dessa instituição e de órgãos públicos envolvidos com o combate à criminalidade. Os trabalhos e pesquisas desenvolvidos pelo CRISP podem ser visualizados em: <www.crisp.ufmg.br>. Acesso em: 29.11.2009.

[658] Dentre elas, a Polícia Militar, Polícia Civil e Federal, Ministério Público estadual, Prefeitura do Município de Belo Horizonte, SEBRAE, Câmara de Dirigentes Logistas, organizações sociais e comunidade local.

frentes, uma voltada para as ações de natureza repressiva ao crime e outra voltada para ações de mobilização social[659].

O diagnóstico e levantamento de informações iniciaram-se no primeiro semestre de 2002 e o programa foi implementado, em caráter preliminar, em agosto do mesmo ano no aglomerado subnormal[660] do Morro das Pedras, no município de Belo Horizonte[661]. A escolha desta localidade decorreu do fato desta ser, das seis áreas apontadas pelo diagnóstico, a que exibia a maior taxa de homicídios por cem mil habitantes e onde já existia maior número de instituições públicas locais[662] e várias iniciativas privadas.

O início dos trabalhos foi marcado por reuniões orientadas segundo metodologia de "solução de problemas". E, após a identificação dos locais que apresentavam a maior concentração de homicídios no município, foram traçadas estratégias de intervenção em três níveis: institucional (atuação repressiva no curto e longo prazo promovendo mudanças nas instituições policiais e sociais para a prevenção do crime); comunitário (fomento de grupos e associações para incremento do autocontrole local); e individual (campanhas educativas para conscientização das pessoas).

No âmbito institucional policial, foram formados dois grupos: (i) ações estratégicas (cooperação entre policiais, ministério público e Poder Judiciário para repressão criminal) e (ii) especial de patrulhamento em áreas de risco – GEPAR[663] (policiais comunitários que

---

[659] Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. *Informativo*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, ano 1, n. 5, fev. 2003, p.1

[660] Aglomerado subnormal, na definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando, ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (público ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. Betânia Totino Peixoto, Mônica Viegas Andrade e João Pedro Azevedo, Avaliação do Programa Fica Vivo no Município de Belo Horizonte, *Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia*. Belo Horizonte: ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2007. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2007 /artigos/A07A165.pdf>. Acesso em: 29.11.2009.

[661] Em 2003, o programa foi institucionalizado pelo governo do estado de Minas Gerais, ficando sob responsabilidade da Superintendência de Prevenção à Criminalidade, da Secretaria Estadual de Defesa Social e, a partir de 2004, passou a ser expandido para outras áreas da região metropolitana de Belo Horizonte e do interior do estado. A partir de 2006, o "Núcleo do Fica Vivo" passou a ser chamado de "Núcleo de Referência", em virtude de ter abrigado outros dois programas da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (Programa de Mediação de Conflitos e o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte) (Idem, ibidem, p. 1-4.)

[662] Hospitais, escolas, clubes de lazer, etc.

[663] Em um primeiro momento, o GEPAR recebeu a denominação de Patrulha Morro das Pedras que atuava, de modo eminentemente repressivo, nos moldes do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais que foi instituído na capital carioca para atuar nos aglomerados urbanos daquela cidade. Ademais a idéia foi apresentada por Oficial da Polícia Militar de Minas Gerais que tinha freqüentado o curso de polícia comunitária no Rio de Janeiro e teve contato com aquele projeto. Posteriormente, a partir de 2003, passou a realizar treinamentos específicos na área de direitos humanos e polícia comunitária, passando então à

buscam criar um ambiente de cooperação entre a comunidade e a instituição). No domínio da coordenação e articulação das ações sociais, também foi criado um grupo de mobilização comunitária formado por representantes dos órgãos públicos, da Universidade e organizações não governamentais.

Ressalte-se que os grupos passaram por cursos de capacitação em "solução de problemas" e "gestão comunitária do crime e da violência" antes de atuarem em ações de conscientização e suporte social (*v.g.* cursos de capacitação ou específicas de proteção para grupos de risco) [664].

Em decorrência da estreita ligação do projeto com a Universidade[665] e a expressa adoção da metodologia de "solução de problemas", desde sua origem foram realizadas avaliações técnicas do impacto sobre as taxas de homicídio nas regiões focadas, visando verificar o alcance dos objetivos inicialmente propostos.

Neste sentido, apesar do programa ter sido implementado no início do segundo semestre de 2002, em fevereiro de 2003 já houve a publicação de um estudo analisando a evolução dos homicídios no local comparado a outros aglomerados. Além disso, foram levantados números referentes às tentativas de homicídios e outros crimes no aglomerado de Morro das Pedras, em uma área de 300 metros no seu entorno (*buffer*) e em uma área mais abrangente que englobasse bairros próximos. Abaixo constam algumas tabelas disponibilizadas pelo estudo que demonstram a preocupação em analisar o impacto do programa no fenômeno criminal:

---

denominação de GEPAR. (Armando Leonardo Linhares A. F. Silva. *A conversão do conhecimento na prestação do serviço policial de prevenção ao crime: análise da construção do conhecimento no contexto de redes interorganizacionais configurado através do GEPAR da Pedreira Prado Lopes*, 2009. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, p. 74-75 e 94).

[664] Este foi o modelo-padrão implementado em Morro das Pedras e expandido, posteriormente, para outras áreas da capital, região metropolitana de Belo Horizonte e interior do estado de Minas Gerais, cada qual com suas peculiaridades de capacidade associativa, número de equipamentos públicos e privados, etc. Atualmente, são 9 núcleos em Belo Horizonte, nos bairros Alto Vera Cruz/Taquaril, Barreiro, Cabana do Pai Tomás, Jardim Felicidade, Morro das Pedras/Ventosa, Pedreira Prado Lopes, Paulo VI/Ribeiro de Abreu, Santa Lúcia e Serra, sete na Região Metropolitana nas cidades de Santa Luzia, Betim, Contagem, Vespasiano,Sabará, Ibirité e Ribeirão das Neves (duas unidades) e 6 no interior do estado em Governador Valadares, Ipatinga, Montes Claros (2 unidades) e Uberlândia. Fonte: <www.seds.mg.gov.br>. Acesso em: 29.11.2009.

[665] "Importante diferencial da Polícia Militar de Minas Gerais é sua relação de proximidade com a Fundação João Pinheiro e do Centro de Estudos da Criminalidade e Segurança Pública (CRISP). Organizações que realizaram diversas análises sobre o crime e sobre a PMMG, focados em abordagens técnicas e pragmáticas." João Henrique Martins. *Inovação e eficiência no controle do crime: uma análise estrutural de sistemas de justiça criminal*, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 78.

TABELA 10 – Evolução dos homicídios no município de Belo Horizonte e principais aglomerados (1998 a 2002)[666]

	1998	1999	2000	2001	2002
Cafezal	27	38	31	34	30
Morro das Pedras	18	14	27	32	32
Morro do Papagaio	16	29	37	39	20
Pedreira Prado Lopes	6	4	8	5	5
Taquaril	11	13	42	17	43
Cabana	4	14	23	12	34
Total BH exceto favelas	412	424	534	560	683
Total BH	494	536	702	699	825

TABELA 11 – Evolução dos homicídios nos principais aglomerados do município de de Belo Horizonte (agosto/dezembro de 1998 a 2002)[667]

	1998	1999	2000	2001	2002
	ago/dez	ago/dez	ago/dez	ago/dez	ago/dez
Cafezal	6	21	12	14	10
Morro das Pedras	7	9	12	14	9
Morro do Papagaio	7	14	20	18	11
Pedreira Prado Lopes	4	3	1	4	2
Taquaril	7	7	20	10	14
Cabana	3	10	12	4	12

[666] Fonte: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. *Informativo*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, ano 1, n. 5, fev. 2003.
[667] Idem, ibidem.

TABELA 12 – Distribuição dos crimes na região do Morro das Pedras (agosto/dezembro de 1999 a 2002)[668]

Crimes/Período	Ago/Dez de 1999		Ago/Dez de 2000		Ago/Dez de 2001		Ago/Dez de 2002	
	Interno ao Buffer	Externo ao Buffer	Interno ao Buffer	Externo ao Buffer	Interno ao Buffer	Externo ao Buffer	Interno ao Buffer	Externo ao Buffer
Homicídios	5	1	10	6	12	2	7	8
Homicídios Tentado	23	6	40	16	23	13	15	16
Roubos / Assaltos a Padarias	1	2	3	4	13	6	6	9
Roubos / Assaltos a Supermercados	2	3	6	6	2	7	2	2
Roubos / Assaltos a ônibus	5	4	63	36	11	12	15	16
Roubos / Assaltos a Táxi	6	3	9	4	0	4	1	2

Em 2007, transcorridos 5 anos da implementação do programa e a conseqüente expansão, foi possível a realização de estudos que comparassem os resultados sobre as taxas de homicídio nos diferentes núcleos, levando em consideração os períodos de expansão de cada núcleo. Abaixo, alguns gráficos que demonstram: (i) a maior redução dos homicídios nas áreas em que o programa foi implementado; (ii) a diferença de impactos em cada núcleo:

[668] Fonte: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública. *Informativo*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, ano 1, n. 5, fev. 2003.

GRÁFICO 5 - Taxa de homicídio média por cem mil habitantes para o grupo de tratamento, grupo comparação I (Belo Horizonte sem favelas) e grupo de comparação II (favelas não tratadas) [669]

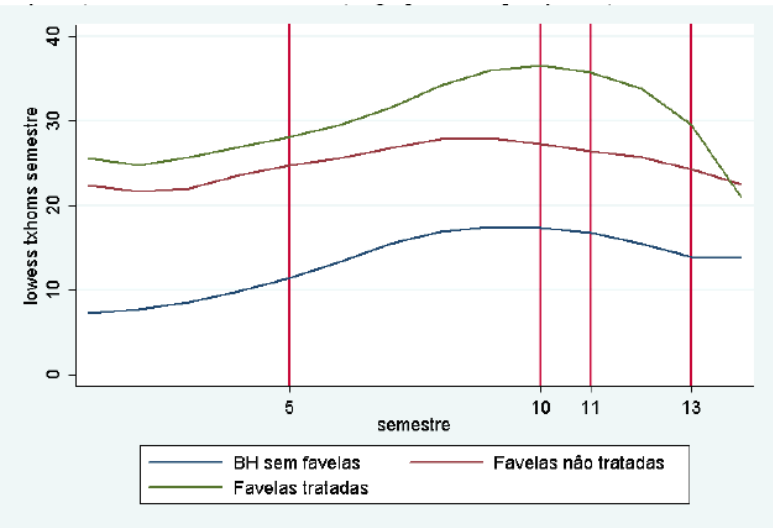
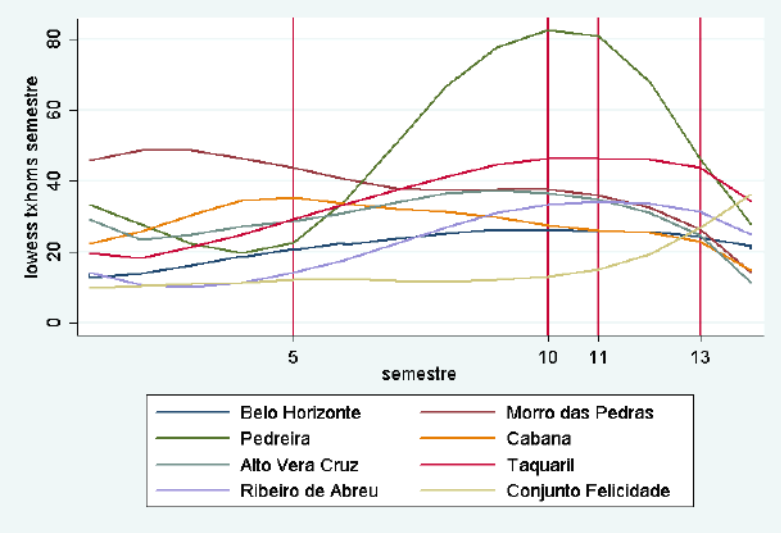


GRÁFICO 6 - Evolução da taxa de homicídio nas áreas do programa "Fica Vivo" no município de Belo Horizonte [670]



[669] Os gráficos foram extraídos de Betânia Totino Peixoto, Mônica Viegas Andrade e João Pedro Azevedo. Avaliação do Programa Fica Vivo no Município de Belo Horizonte, *Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia*. Belo Horizonte: ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2007. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A165.pdf>. Acesso em: 29.11.2009.

[670] Os gráficos foram extraídos de Betânia Totino Peixoto, Mônica Viegas Andrade e João Pedro Azevedo, 2007. Avaliação do Programa Fica Vivo no Município de Belo Horizonte, *Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia*. Belo Horizonte: ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2007. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A165.pdf>. Acesso em: 29.11.2009.

Os resultados da pesquisa apontaram que o impacto é diferente nas áreas analisadas, sendo mais efetivo na área piloto de implementação no Morro das Pedras. Apesar dos efeitos serem visíveis nesta área, ele não se apresenta de maneira uniforme, sugerindo alterações decorrentes do próprio modo de implementação. O mesmo ocorre com os outros locais, nos quais os resultados são mais modestos ou inexistentes.

Como a própria pesquisa concluiu: [671]

> "as diferenças no impacto do programa em cada área merecem investigações aprofundadas visto que são essenciais para futuras expansões. Especulamos que estas diferenças estejam relacionadas à implementação (...) O programa é muito voltado para a formação e articulação de uma rede social (...) quando esta rede já existe, mas está desarticulada, parte da função do programa é a sua articulação. Mas, quando a rede é inexistente, o programa tem que mobilizar atores para a sua formação."

A participação de vários atores no processo de diagnóstico e implementação do programa propiciou uma proliferação de estudos, não apenas do projeto como um todo como também de análise específica de cada unidade de atuação[672]. Andréa Maria Silveira, após analisar os dados acerca de homicídios no período compreendido entre os anos de 2000 e 2006 na região dos Morros das Pedras e demonstrar a maior variação nesta área, comparativamente às demais regiões do município[673], coteja os dados com o processo de implementação e conclui que, nos primeiros meses, ante a incipiência das ações de proteção social, as ações de natureza policial e repressiva são apontadas como principais responsáveis pelas quedas observadas.

---

[671] Betânia Totino Peixoto, Mônica Viegas Andrade r João Pedro Azevedo. Avaliação do Programa Fica Vivo no Município de Belo Horizonte, *Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia*. Belo Horizonte: ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2007. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A165.pdf>. Acesso em: 29.11.2009.

[672] Como exemplos: Luís Felipe Zilli do Nascimento. *Violência e criminalidade em vilas e favelas dos grandes centros urbanos: um estudo de caso da Pedreira Prado Lopes*, 2004. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte; Cláudia Gouthier de Carvalho Rodrigues. *Redução do número de homicídios no Aglomerado Morro das Pedras após a implantação do Programa Fica Vivo*, 2007. Monografia (Curso pós-graduação em Direito *lato sensu)* - Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte; Andréa Maria Silveira. *Prevenindo homicídios: Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte*, 2007. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte; Armando Leonardo Linhares A. F. Silva. *A conversão do conhecimento na prestação do serviço policial de prevenção ao crime: análise da construção do conhecimento no contexto de redes interorganizacionais configuradas através do GEPAR da Pedreira Prado Lopes*, 2009. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte.

[673] Principalmente com o objetivo de buscar comprovar o impacto do Programa "Fica vivo", como ação local, independentemente de outras variáveis como PPA (programa de policiamento comunitário) em todo o município e aplicação do IGESP (Integração e Gestão de Segurança Pública) a partir de 2005.

A pesquisadora arrisca, ainda, afirmar que sem esta intervenção inicial teria sido muito difícil a implementação bem sucedida de atividades de proteção social, visto a necessidade de um patamar mínimo de garantias de liberdade de circulação e segurança[674]. A atividade policial na região seguiu, como o programa, períodos de refluxo e conseqüente retomada da prática de crimes, mas, no geral, favoreceu significativamente a prevenção criminal. Normalmente nos períodos em que se observa o menor número de contingente policial, verifica-se a perpetração de crimes na região.

No que se refere às outras duas frentes imaginadas pelo programa, comunitária e individual, os resultados levantados na pesquisa revelaram uma grande fragilidade e permanência de velhas lideranças, além de pouco incremento da capacidade associativa e mobilizadora para ações de prevenção à violência.

Embora o estudo que buscou analisar as diferenças de resultados entre as várias localidades de intervenção do programa "Fica Vivo" ter concluído que a organização comunitária era maior na região do Morro das Pedras, nesta pesquisa específica sobre o aglomerado, Andréa Maria Silveira constatou que a capacidade de autocontrole informal da comunidade é muito incipiente e não foi impulsionada de modo considerável pelas ações de entidades externas ligadas ao programa, sendo que os resultados, provavelmente, decorrem muito mais de fatores externos do que a uma melhora no aspecto de organização comunitária da região.

Ainda, neste sentido, foi detectada necessidade de melhor avaliação dos programas sociais e refocalização dos objetivos, vez que se encontram sem uma diretriz básica de alinhamento com os eixos do programa "Fica Vivo".

Esta proeminência dos agentes externos, em especial as instituições policiais, na obtenção de resultados positivos do programa, ressalta a análise realizada no primeiro capítulo acerca da maior responsabilidade das instituições policiais, de acordo com o nosso ordenamento constitucional, não no intuito de resolver, mas, principalmente, de fomentar as ações na área de *segurança pública*.

Enfim, é possível a constatação de que o programa "Fica Vivo", gerado e conduzido por diversas instituições, acadêmicas, públicas (policiais ou não) e privadas, desde o primeiro momento, esteve alinhado com a metodologia de "solução de problemas",

[674] Andréa Maria Silveira. *Prevenindo homicídios: Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte*, 2007. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 258

o que contribuiu para a correta diagnosticação, implementação e constante avaliação necessária à correção de rumos durante a execução das etapas. O programa buscou, ainda, incentivar a participação comunitária nas decisões sobre as ações a serem adotadas em cada localidade, ou seja, trabalhou com o princípio de *policiamento comunitário*.

Em vista desta constatação fática dos benefícios resultantes da implementação do *policiamento comunitário*, em fiel observância dos procedimentos de "solução de problemas", é que se defende a inserção desta necessidade na própria denominação do modelo, a fim de que fique claro que este modelo policial, que otimiza a aplicação de *políticas de segurança pública*, exige não apenas a participação comunitária no processo decisório, mas também um real enfrentamento do problema, com um diagnóstico pormenorizado, acompanhamento e avaliação contínua do processo, a fim de que eventuais distorções ou equívocos iniciais sejam corrigidos[675].

[675] Ao se enfocar a resolução de problemas dentro do *policiamento comunitário*, especialmente pelo destaque atribuído aos sistemas informatizados gerenciados pelos órgãos policiais como importante fonte de subsídios para a análise dos problemas, é possível a crítica no sentido de que a obsessão por resultados poderia redundar na adoção da política de "tolerância zero", originada da teoria das "janelas quebradas". Esta comparação pode ser incentivada pela constatação de que a *política de segurança pública* adotada na cidade de Nova Iorque não se resumiu à "perseguição de mendigos, flanelinhas e prostitutas", pois compreendeu esforços em todas as áreas, a partir de investimentos em locais que estavam abandonados pela sociedade e, principalmente, pela reestruturação organizacional da polícia para fazê-la trabalhar de modo preventivo e não apenas por meio de atendimentos de chamadas realizadas ao serviço de emergência. O destaque foi o aproveitamento das técnicas desenvolvidas no campo da Administração privada, implementadas no departamento de polícia, sendo, para tanto, imprescindível o programa que ficou conhecido como *Compstat* (*Computer statistic* Estatística informatizada), que permitia o controle dos registros criminais em cada área e a realização de reuniões com os chefes locais de polícia, a fim de que fossem cobrados os planos a serem desenvolvidos e resultados até então alcançados. A questão a ser analisada é a compatibilidade do modelo implementado em Nova Iorque com o modelo proposto no presente trabalho. Neste sentido, os princípios de descentralização e desburocratização dos processos decisórios, diagnóstico local, elaboração de plano de ação, avaliação constante, são princípios plenamente compatíveis com o modelo de *policiamento comunitário orientado à solução de problemas*. O simples enfrentamento das pequenas desordens não se caracteriza como afronta ao Estado democrático de Direito, aliás, muitas vezes, o proporciona. Apenas a seletividade ilegítima dos problemas a serem enfrentados é que poderiam resultar em violações aos princípios democráticos de direito, sob o pretexto de manter-se a ordem. As análises acerca dos conceitos de *segurança pública* e *ordem pública* realizada no primeiro capítulo deste trabalho, aliada à premissa de participação decisória da sociedade no que toca às *políticas de segurança pública*, visam, exatamente afastar este risco. Sobre o modelo de *Tolerância Zero, vide*: James Q. Wilson & George L. Kelling. Broken Windows: the police and neighborhood safety. *Atlantic Montly (Digital edition)*, mar. 1982, p. 4. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/doc/198203/broken-windows> Acesso em: 29.11.2009; Jorge Luiz Bezerra. *Segurança Pública:* uma perspectiva político criminal à luz da teoria das janelas quebradas. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008, p. 116; William J. Bratton; Willian Andrews. *What we've learned about policing*. City Journal Spring. 1999. Disponível em: <http://www.city-journal.org/html/9_2_what_weve_learned.html>. Acesso em: 29.11.2009; Willian Bratton. *Turnaround:* how America's top Cop reversed the crime epidemic. New York/Toronto: Random House, 1998, p. 152; Louis Anemone. *A reforma da polícia*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, n. 22, 1999, p. 2-8. Disponível em: <http://www.braudel.org.br/publicacoes/bp/bp22_pt.pdf>. Disponível em: 29.11.2009; Julita Lemgruber. Uma boa experiência. *O Globo*, Rio de Janeiro, 22 dez. 2005. Disponível em: <http://www.ucamcesec.com.br/md_art_texto.php?cod_proj=56>. Acesso em: 29.11.2009.; Para uma visão crítica, vide: Loïc Wacquant. As prisões da miséria. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p.

O modelo sugerido neste trabalho de policiamento comunitário com a alteração de nomenclatura sugerida para *policiamento comunitário orientado à solução de problemas* (PCOP) exige, sem dúvidas, qualidade no tocante às informações acerca do fenômeno criminal. Esta imprescindibilidade não é óbice para a implementação do modelo, pois, atualmente, constata-se uma verdadeira "onda" de informatização e melhoria no gerenciamento das informações operacionais por parte das Secretarias de Segurança Pública, estaduais ou municipais, que buscam melhor enfrentar os desafios nesta área.

O exemplo do estado de São Paulo, que iniciou o processo de modo maciço a partir de 1999, como já demonstrado, é emblemático e, provavelmente, um dos maiores fatores de resultados positivos alcançados na área de *segurança pública* neste estado.

A opção do modelo de *policiamento comunitário*, com a readequação da nomenclatura sugerida para *policiamento comunitário orientado à solução de problemas*, parece representar o passo subseqüente à consolidação da tendência de abordagem local do problema da *segurança pública* por meio da participação decisória da comunidade e análise das informações do fenômeno criminal, cada vez mais qualificadas em decorrência do implemento dos recursos tecnológicos.

Nesta estrutura seriam otimizadas as *políticas de segurança pública* capazes de reduzir a *insegurança pública* em respeito aos princípios democráticos de direitos inerentes ao nosso ordenamento constitucional.

20-29; Benoni Belli. *Tolerância Zero e democracia no Brasil:* visões da segurança pública na década de 90. São Paulo: Perspectiva, 2004.p. 65; Sérgio Salomão Shecaira. Tolerância Zero, *Revista Internacional de Direito e Cidadania*. São Paulo: IEDC, n.5, out. 2009, p. 165-176

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo analisar os meios de resolução ou melhora da situação da *segurança pública* no que diz respeito à sociedade brasileira.

Neste sentido, a primeira tarefa realizada foi a identificação de um conceito de *segurança pública* que possibilitasse a correta delimitação do objeto de estudo, não somente em nível teórico, mas com reflexos na relação entre este objeto, os instrumentos de intervenção postos à disposição do Estado para nele atuar e as instituições responsáveis por esta atividade estatal.

Segurança pública, em termos conceituais, após uma breve abordagem da evolução do seu significado no processo histórico e a comparação com as atuais visões acerca da questão, foi conceituada como "um estado de ausência ou risco iminente de ocorrência de infrações penais ou atos infracionais, e de percepção desta circunstância por parte dos integrantes da sociedade", sendo ressaltado, ainda, que ela, em conjunto com a *tranqüilidade* e *salubridade pública*, formam a tríade dos aspectos da *ordem pública* que é a situação de convivência social pacífica entre os cidadãos.

A limitação da *segurança pública* à questão penal não é casual. Considerando que o serviço de *segurança pública* tem à sua disposição instrumentos de intervenção de extrema gravidade no que diz respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos, é importante que ela seja vinculada a fatos que demonstram relevância compatível com tais instrumentos.

Neste sentido, mesmo que uma instituição tenha como atribuição a manutenção da *ordem pública*, como é o caso da Polícia Militar, há de se distinguir quando se está atuando com questões diretamente relacionadas aos delitos (*segurança pública*) e quando atua com questões de menor gravidade (*tranqüilidade e salubridade pública*) oportunidade em que serão limitados também seus meios de intervenção.

No mesmo sentido, foi identificada a dupla natureza jurídica da *segurança pública*. A primeira como direito fundamental que integra em seu conteúdo, em regra, o total respeito aos demais direitos em razão de seu caráter instrumental, e a segunda como *serviço público*, que permite um melhor relacionamento com os princípios democráticos de direito e controle pelo Poder Judiciário, além de ressaltar seu caráter de prestação positiva, no sentido de concretização de atos com o objetivo de garantir o direito à *segurança*

pública dos integrantes da sociedade e não apenas atuar para posterior responsabilização penal.

Esta dupla natureza jurídica, de direito fundamental e serviço público, auxilia na compreensão de que se os cidadãos possuem direito a um "estado de ausência ou risco iminente de ocorrência de infrações penais ou atos infracionais e de percepção desta circunstância", ainda que este esteja longe de se concretizar, e assim esteja caracterizada a situação de *insegurança pública*, cabe aos responsáveis pelo serviço de *segurança pública* a busca no sentido de concretização deste direito.

Definido o conceito e a natureza jurídica, passou-se à análise da responsabilidade constitucional pela garantia deste direito e respectivos meios de mensuração. Na questão da responsabilidade foi verificado que, apesar da Constituição Federal, em seu artigo 144, disciplinar que ela é "responsabilidade de todos", desta previsão não decorre, em regra, obrigações jurídicas aos particulares. Estes, afora a responsabilização penal pela prática de delitos, só serão obrigados a determinadas ações ou omissões, ou seja, terão responsabilidade pela questão da *segurança pública*, se incrementarem o risco de ocorrência de infrações penais ou se estiverem em alguma condição específica frente aos delitos praticados. De todo modo, as obrigações deverão advir sempre de lei. Nos demais casos, caberá aos particulares o pleno exercício da cidadania e conseqüente aperfeiçoamento dos controles sociais informais e fomento do "capital social", não como obrigação, mas como direito.

O mesmo não ocorre ao se analisar o dever e a responsabilidade do Estado em relação a tal questão. O dever imposto ao Estado recai precipuamente sobre as instituições policiais elencadas no artigo 144 da Constituição Federal que estruturam o sistema de *segurança pública* brasileiro. Por tal motivo, mesmo em problemas relacionados à *segurança pública* que não estejam na esfera de atuação dos órgãos policiais, caberá a estes a busca pela coordenação com outros setores para que o serviço público seja concretizado da melhor maneira possível. Quanto aos demais órgãos públicos, não integrantes do sistema de *segurança pública*, competem-lhes o exercício de suas funções constitucionais originárias, visto que a ótima prestação dos demais serviços públicos atenuará os fatores de risco e contribuirão com as condições propícias à garantia deste direito. Nos casos em que sejam convidados a colaborar com ações destinadas à prevenção criminal, deverão contribuir em virtude desta ser "responsabilidade de todos". Contudo,

esta contribuição não deverá prejudicar suas funções originárias nem desrespeitar suas atribuições legais e constitucionais.

Ainda no que diz respeito ao dever do Estado em prestar o serviço de *segurança pública*, através da análise das atribuições constitucionais e, inclusive, da estrutura física das instituições, restou claro que, apesar do inegável progresso e imprescindível auxílio dos governos federal e municipal no trato da questão, qualquer iniciativa deve obrigatoriamente focar as instituições policiais estaduais que abarcam o maior espectro de atividades destinadas, quer à prevenção, quer à repressão qualificada das infrações penais, o que motivou a posterior opção pela análise dos modelos de policiamento que propiciassem melhores condições à implementação de *políticas de segurança pública* destinadas à redução da *insegurança pública*.

Outro ponto também tratado refere-se aos modos de aferição do nível de garantia do direito à *segurança pública*, pois, a inexistência de critérios de mensuração impossibilita análise quanto à eficiência dos meios de intervenção. Reconhecendo-se as limitações de cada método, pode-se atingir patamares razoáveis de conhecimento acerca do problema por meio dos registros criminais e pesquisas de vitimização, atentando-se para a necessidade, cada vez maior, de padronização dos dados com a finalidade de que não se perpetue a fragmentação de esforços e iniciativas neste setor.

A definição conceitual, a responsabilidade e os modos de mensuração foram abordados em caráter subsidiário ao principal objetivo do trabalho, qual seja o de identificar meios de intervenção que atenuassem os problemas atualmente enfrentados nesta área.

O breve estudo sobre as condicionantes individuais e estruturais revelou que existem fatores relacionados às características pessoais, aos controles sociais informais e à estrutura da sociedade que fomentam matrizes criminais, seja pelas redes de organizações criminosas, seja em virtude da desigualdade social. Entretanto, a verificação feita neste estudo consiste na eficiência de políticas adotadas em âmbito local que, mesmo sem modificar substancialmente questões estruturais, impactam positivamente fatores relacionados ao crime, proporcionando, assim, melhora na qualidade de vida da população atingida.

Esta abordagem demonstrou-se não apenas como tendência verificável na área da *segurança pública*, mas, de modo geral, em todos os setores da Administração Pública em

virtude da assunção cada vez maior da esfera municipal, e até mesmo distrital, na prestação dos *serviços públicos*, especialmente pela proximidade com os problemas a serem enfrentados.

A partir deste ponto e estabelecido o que se entende por *políticas públicas*, iniciaram-se os estudos das políticas em específico. No que diz respeito às *políticas públicas de segurança* ou, como estas vêm sendo implementadas, foi observado que apesar da ampla divulgação acerca dos resultados relacionados à prevenção criminal, pouco se demonstrou a este respeito.

Assim, embora estas políticas garantam o exercício de outros direitos fundamentais e, por conseqüência, devam provocar algum impacto positivo na área da *segurança pública*, constatou-se que as informações publicadas acerca dos projetos não se fundamentam em dados objetivos com relação ao fenômeno criminal nas áreas enfocadas. O estudo de caso referente ao projeto "Praças da Paz" também não apresentou resultados diferentes acerca da redução de delitos.

Por tal motivo, a fim de que os resultados proveitosos no sentido de garantia dos demais direitos não fossem menosprezados, nem tampouco, abandonadas medidas diretamente direcionadas à questão criminal, concluiu-se que as *políticas públicas de segurança* podem reduzir a prática de crimes e auxiliar na percepção sobre o sentimento de segurança, entretanto, esta não é sua finalidade, não podendo vincular-se a tais objetivos.

Deste modo, impedir-se-ia uma "colonização" indesejada das políticas sociais pela lógica da prevenção criminal, impedindo-se que os demais direitos fundamentais de classes menos favorecidas fosse garantido única e tão somente com o objetivo de se evitar a prática de delitos.

Em relação às *políticas de segurança pública*, optou-se pela ampliação conceitual, visto que não se resumem às atividades policiais *strictu sensu*, mas a todas as medidas, preventivas ou repressivas, particulares ou públicas, que tenham por foco a melhora na *segurança pública* (redução de delitos e sentimento de segurança).

Após cotejar a definição adotada com outras nomenclaturas utilizadas (*v.g*. nova prevenção, prevenção primária, secundária, terciária), apresentou-se o estudo de caso referente à videomonitorização, demonstrando-se a obtenção de resultados significativos em termos de redução de alguns delitos na maioria das áreas pesquisadas.

Contudo, face à constatação de que em uma das áreas os resultados foram inversos às demais, aliada à necessidade de que medidas que apresentaram resultados positivos, permaneçam sendo bem executadas para continuidade dos resultados observados, entendeu-se necessária a análise de estruturas que fornecessem melhores condições à otimização das *políticas de segurança pública*, apontadas como meios eficientes na redução da *insegurança pública*.

Nesta tarefa, definiu-se que o sistema de *segurança pública* estrutura-se com base nas instituições policiais e, dentre estas, as polícias estaduais, principalmente a polícia ostensiva, são aquelas que possuem o maior campo de atuação no que diz respeito à prevenção criminal.

Neste sentido, foram analisados os modelos de policiamento que possibilitassem a melhor análise local da questão e, conseqüentemente, implementação das estratégias de prevenção mais adequadas. Assim, foi abordado o modelo de *policiamento orientado à solução de problemas* que utiliza a metodologia de identificação, análise, resposta ao problema e constante avaliação das medidas adotadas. Nesta seara, foram identificadas experiências que realmente reduziram os índices criminais e sentimento de segurança nas áreas em que foram implementadas.

Ato contínuo, o estudo focou o *policiamento comunitário* e as experiências realizadas no Brasil. Nestas, foi observado que, a despeito da grande propagação da filosofia comunitária em diversas regiões do país, com a realização, inclusive, de concursos e premiações, a prática parece ter se distanciado da proposição teórica, pois se priorizou a aproximação com a comunidade em detrimento da avaliação dos resultados em termos de prevenção criminal.

Em vista das distorções apresentadas pelas experiências realizadas acerca do *policiamento comunitário*, mantendo-se por base a imprescindível participação da sociedade no processo decisório sobre medidas destinadas à *segurança pública*, premissa inexistente no conceito de *policiamento orientado à solução de problemas*, concluiu-se pela necessidade de alteração na nomenclatura de *policiamento comunitário* para *policiamento comunitário orientado à solução de problemas* (PCOP).

A alteração da nomenclatura não visa uma mudança conceitual visto que no conceito atualmente adotado, a metodologia de orientação à solução do problema já está nele integrado. O objetivo foi o de readequar a prática ao modelo conceitual.

A opção do modelo de *policiamento comunitário*, com a readequação da nomenclatura sugerida para *policiamento comunitário orientado à solução de problemas* representa o passo subseqüente à consolidação da tendência de abordagem local do problema da *segurança pública* por meio da participação decisória da comunidade e análise das informações do fenômeno criminal cada vez mais qualificadas em decorrência do implemento dos recursos tecnológicos.

Esta estrutura otimiza as *políticas de segurança pública* capazes de reduzir a *insegurança pública*, sem que sejam desrespeitados os princípios democráticos de direitos inerentes ao nosso ordenamento constitucional.

A idéia final é a adoção de *políticas públicas de segurança* com foco na garantia de direitos fundamentais a todos os integrantes do corpo social. De modo paralelo, no campo da prevenção criminal, o meio que se demonstra mais eficaz concretiza-se na implementação de *políticas de segurança pública* com a finalidade de melhor solucionar os problemas na área criminal e referentes ao medo do crime.

Se apenas com o direito à *segurança pública* os demais direitos poderão ser exercidos, não há antagonismos entre as *políticas públicas de segurança* e as *políticas de segurança pública*. Apesar das distinções acerca das finalidades de cada uma delas, há convergência para o objetivo único de concretização de uma sociedade em que seja garantido o direito à *segurança pública* e, por conseqüência, se permita o pleno exercício dos demais direitos fundamentais.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Miriam; e PINHEIRO, Leonardo Castro. Violência e Vulnerabilidade Social. In: Alicia Fraerman (Ed.). *Inclusion Social y Desarrollo: Presente y futuro de la comunidad IberoAmericana*. Madri: Comunica, 2003.

ADORNO, Sérgio. *Violência:* um retrato em branco e preto. São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 1994.

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1999.

AGNELO, Geraldo Majela. Raízes da violência e caminhos de paz. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 01 ago. 2008. Tendências/Debates. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0108200808.htm>. Acesso em: 29.11.2009.

ALVARENGA, Pedro Luís Bueno de. *Videomonitorização de Locais Públicos e Policiamento Ostensivo - Aspectos Jurídicos e Operacionais*, 2008. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) – Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *BRASIL "Entran disparando":* La actuación policial en las comunidades socialmente exlcuídas. Trad. Editorial Amnistía Internacional (EDAI). Madrid: Aminístía Internacional, 2005. Disponível em: <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR19/025/2005/es/c81b1ed5-d49c-11dd-8a23-d58a49c0d652/amr190252005es.pdf>. Acesso em: 29.11.2009.

ANEMONE, Louis. *A reforma da polícia*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, n. 22, 1999, p. 2-8. Disponível em: <http://www.braudel.org.br/publicacoes/bp/bp22_pt.pdf>. Disponível em: 29.11.2009.

ARAUJO DA SILVA, Eduardo. *Crime Organizado:* Procedimento Probatório. São Paulo: Atlas, 2003.

ARRUDA, Luiz Eduardo Pesce de. O líder policial e suas relações com os conselhos comunitários de segurança em São Paulo, *A Força Policial*. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, n. 16, out.-dez. 1997.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESPÍRITO SANTO. *Pacto pela paz: pesquisas e subsídios.* Vitória: Gráfica Espírito Santo, 2005.

BATTIBUGLI, Thaís. Segurança pública e cultura policial paulista (1946-1964). In: KOERNER, Andrei (Org.). *História da justiça penal no Brasil*. São Paulo: IBCCrim, 2006, p. 83-106.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade:* a busca por segurança no mundo atual. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

BAYLEY, David H.; e SKILNICK, Jerome H. *Nova polícia:* Inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. Trad. Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: EDUSP, 2001. (Série Polícia e Sociedade).

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Trad. Flório de Angelis. Bauru: EDIPRO, 2000. (Série Clássicos).

BELFORT, Andréa. Caminhos para o controle da violência. In: *Visão Estratégica do Espírito Santo 2025*. Benchmarking Internacional e com outras unidades da Federação. Atividade 10. Espírito Santo: Governo do Estado do Espírito Santo, 2006, p. 205-257.

BELLI, Benoni. *Tolerância Zero e democracia no Brasil:* visões da segurança pública na década de 90. São Paulo: Perspectiva, 2004.

BENATO, Luís Ricardo. *Estratégia operacional voltada à prevenção de homicídios dolosos, utilizando técnicas policiais de manutenção da ordem pública na área do CPM, denominada operação quadrilátero*: uma proposta, 2002. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) – Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

BERRÍO, Hernando León Londoño. Política Criminal del Estado en Colômbia, *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, n.9, jul.-dez. 2007, p. 13-49.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Teoria Geral do Direito Civil*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1929.

BEZERRA, Jorge Luiz. *Segurança Pública:* uma perspectiva político criminal à luz da teoria das janelas quebradas. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Manual de Direito Penal*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BOUSQUAT, Marco Akerman Aylene. Mapas de risco de violência, *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, v. 13, n. 4, oct.-dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88391999000400012&script=sci_arttext>. Acesso em: 29.11.2009.

BRANDÃO, Ailton Araújo. *Polícia comunitária:* da prática à teoria, 2004. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) – Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

BRATTON, William J. e ANDREWS, Willian. What we've learned about policing. *City Journal,* New York: Manhattan Institute, Spring 1999. Disponível em: <http://www.city-journal.org/html/9_2_what_weve_ learned.html>. Acesso em: 29.11.2009.

BRATTON, Willian. *Turnaround:* how America's top Cop reversed the crime epidemic. New York/Toronto: Random House, 1998.

BRODEUR, Jean-Paul. *Como reconhecer um bom policiamento*: problemas e temas. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2001. (Série Polícia e Sociedade).

BRUNO, Aníbal. *Direito Penal*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1959.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo, *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, ano 34, n. 133, jan.-mar. 1997, p. 89-98. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_133/r133-10.PDF>. Acesso em: 29.11.2009.

CALDEIRA, Cesar. Segurança pública e seqüestros no Rio de Janeiro: 1995-96, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo: IBCCrim, v. 5, n. 20, out.-dez. 1997, p. 193-235.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório da Comissão Parlamentar de inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do Tráfico de armas*. Brasília, 2006.

CAMARGO, Antonio Benedito Marangone. Mortes por causas violentas no Estado de São Paulo: a influência das agressões, *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, v. 21, n.1, jan.-jun. 2007, p. 31-45. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v21n01/v21n01_03.pdf.>. Acesso em: 29.11.2009.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Escolha racional e criminalidade: uma avaliação crítica do modelo, *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: Justiça Federal, n. 22, jun. 2008, p. 93-110.

CANCIO MELIÁ, Manuel. *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas, 2003.

CANO, Ignácio. *Perfil das armas vendidas a brasileiros no Paraguai*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos da Religião, 2000. Disponível em: <http://www.desarme.org/publique/media/Armas%20vendidas%20em%20Paraguai.pdf>. Acesso em: 29.11.2009.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. vol. I.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999.

CAPEZ, Fernando. *Curso de Processo Penal.* São Paulo: Saraiva, 2002.

CARA, Daniel Tojeira. *O papel dos grêmios estudantis na redução da violência:* um breve relato da experiência do projeto grêmio em forma (2000-2003/2004). São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2004. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/Portals/0/Downloads/Texto%20Daniel%20Cara.pdf>. Acesso em: 20.11.2009.

CARNELUTTI, Francesco. *Metodologia do Direito*. Trad. Frederico A. Paschoal. Campinas: Bookseller, 2002.

CARRANZA, Elías. Cárcel, seguridad pública y justicia penal: el modelo de derechos y deberes de las Naciones Unidas, *Revista Ultima Ratio*. Rio de Janeiro: Instituto Panamericano de Política Criminal, vol.1, n.1, 2007, p. 157-173.

CARVALHO, Orlando Adão. O Judiciário e a segurança pública, *Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Instituto dos Advogados de Minas Gerais, n.13, 2007, p. 149-160.

CASTRO, Gustavo Almeida Paolinelli de. Segurança pública e controle social, *Boletim do Instituto de Ciências Penais*. Belo Horizonte: Instituto de Ciências Penais, v.4, n. 59, jul. 2005, p. 4-7.

CASTRO, Mônica S. Monteiro de; SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da; ASSUNÇÃO Renato M.; FILHO, Cláudio Chaves Beato. Regionalização como estratégia para a definição de políticas públicas de controle de homicídios, *Cadernos de Saúde Pública.* Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, vol. 20, n. 5, set.-out. 2004, p. 1269-1280.

CENTRO DE ESTUDOS DE CRIMINALIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA. *Informativo*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, ano 1, n. 5, fev. 2003.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth (Org). *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

CHAVES, José Antonio Gomes. *Análise Criminal:* a prevenção do crime e contravenção, 2002. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) – ADESG/MT, Polícia Militar do Estado de Mato Grosso, Cuiabá.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – OEA. *Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil*. Washington: Organização dos Estados Americanos, 1997. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/brazil-port/indice.htm>. Acesso em: 29.11.2009.

COMPARATO, Fábio Konder. A polícia e a ética na segurança pública. In: MORAES, Bismael Batista de (Coord.). *O papel da polícia no regime democrático*. São Paulo: Mageart, 1996, p. 89-112.

_____. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas, *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 86, vol. 737, mar. 1997, p. 11-22.

COSTA JÚNIOR, Orlando Taveirós. *Proposta de Operacionalização dos Sistemas de Videomonitorização urbana como instrumento da PM para o Controle e Prevenção da Criminalidade*, 2008. Monografia (Curso Superior de Polícia) – Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

COSTA JÚNIOR, Paulo José da. *Comentários ao código penal*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

COSTA, Helena Regina Lobo da. *A Dignidade Humana*: teorias de prevenção geral positiva. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Segurança pública e o direito das vítimas, *Revista de Estudos Criminais*. Sapucaia do Sul: Notadez, vol. 2, n. 8, 2003, p. 136-144.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Dicionário de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CRIVELARI, Luiz Antonio. *A polícia comunitária no Canadá:* estudo de polícia como proposta subsidiária, 1999. Monografia (Curso Superior de Polícia) – Centro de Altos Estudos de Segurança “Cel PM Nelson Freire Terra”, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

CUBAS, Viviane de Oliveira. *Segurança Privada*: a expansão dos serviços de proteção e vigilância em São Paulo. São Paulo: Humanitas, 2005.

DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph. *Vocabulário Jurídico*, Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DE VITTO, Renato Campos. Um crime para comentar e um samba para distrair, *Boletim IBCCRIM*. São Paulo: IBCCrim, vol. 16, n. 187, jun. 2008, p. 12.

DELAZARI, Luiz Fernando. Segurança pública e verbas irreais. *O Estado de S.Paulo*. São Paulo, 05 jan. 2005. Espaço Aberto, p. A-2. Disponível em: <http://www.tjm.sp.gov.br /Noticias/0105_Seguranca_publica_e_verbas_irreais.htm>. Acesso em: 29.11.2009.

DELLASOPPA, Emilio; BERCOVICH, Alicia M; e ARRIAGA Eduardo. Violência, direitos civis e demografia no Brasil na década de 80: o caso da área metropolitana do Rio de Janeiro, *Revista Brasileira de Ciências Sociais.* São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, vol. 14, n. 39, 1999, p. 155-176.

DIAS FILHO, Luiz. *Integração de núcleos de defesa civil em escolas com as atividades de polícia comunitária*, 2004. Monografia (Curso Superior da Polícia Militar do Estado de São Paulo) – Centro de Altos Estudos de Segurança “Cel PM Nelson Freire Terra”, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

DIAS NETO, Theodomiro. *Policiamento comunitário e controle sobre a polícia*: a experiência norte-americana. São Paulo: IBCCrim, 2000.

_____. Segurança pública: um conceito a ser repensado, *Boletim IBCCRIM*. São Paulo: IBCCrim, n. 58, set. 1997, p. 12.

_____. *Segurança urbana*: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

DORNELLES, João Ricardo. *Conflito e segurança:* entre pombos e falcões. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DOTTI, René Ariel. *Bases e Alternativas para um sistema de penas.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

DOWDNEY, Luke. *Crianças do Tráfico*: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Sete Letras, 2004.

DUS, José Roberto. Segurança pública: tecnologia a serviço da integração das polícias e corpo de bombeiros, *A força policial.* São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, n.31, jul.-set. 2001, p. 73-77.

FERNANDES, Antônio Scarance. *Processo penal constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERNANDES, João Antônio da Costa e COSTA, Júlio Cézar. *Policia Interativa:* a democratização e universalização da Segurança Pública, 1998. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais) - Universidade Federal do Espírito Santo, Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, Vitória.

FERNANDES, Luís Fiães. As "novas" ameaças como instrumento de mutação do conceito "segurança". In: VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (Coord.). *I Colóquio de Segurança Interna*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 123-149.

FERREIRA, Agnaldo Edson Ramos. *A integração das polícias militar e civil do estado de Sergipe*, 2003. Monografia (Curso Superior de Polícia) – Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

FERREIRA, Carlos Adelmar. Alcance e relevância dos projetos comunitários de segurança desenvolvidos pela Polícia Militar em Ribeirão Preto entre 1982 e 1990, *Revista do Centro Universitário Barão de Mauá*, Ribeirão Preto: CBM, vol. 2, n. 1, jan.-jun. 2009, p. 54-67.

FERRI, Enrico. *Princípios de direito criminal o criminoso e o crime*. Campinas: Bookseller, 1996.

FIA/USP. *Desenvolvimento e implantação de metodologia de monitoramento e avaliação do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção de Violência - PIAPS/PNSP*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. *Questões fundamentais do Direito Penal revisitadas.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

FILOCRE, D'Aquino. Classificações de políticas de segurança pública, *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo: Editora 5, ano 3, ago.-set. 2009, p. 146-157.

FONTES JUNIOR, João Bosco Araujo. *Liberdades Fundamentais e Segurança Pública:* do direito à imagem ao direito à intimidade – a garantia constitucional do estado de inocência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FORTUNATO, Paulo Fernando. Segurança pública com novo sistema prisional, *Boletim IBCCRIM*, São Paulo: IBCCrim, n. 6, jul. 1993. p. 2.

FÓRUM METROPOLITANO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Relatório nº 11*. São Paulo: Instituto São Paulo Contra a Violência, 2004.

_____. *Relatório nº 13*. São Paulo: Instituto São Paulo Contra a Violência, 2004.

_____. *Relatório nº 14*. São Paulo: Instituto São Paulo Contra a Violência, 2004.

_____. *Relatório nº 15*. São Paulo: Instituto São Paulo Contra a Violência, 2005.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Trad. Ligia Vassalo. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

GALEANO, Eduardo. El sacrifício de la justicia en los altares del orden. Los prisioneros. *Revista de la asociacón de ciências penales de Costa Rica*, Costa Rica: San José: Colégio de Abogados de Costa Rica e Unicef, año 12, n.14, dic. 1997. Disponível em: < http://www.cienciaspenales.org/REVISTA%2014/galean14.htm>. Acesso em: 29.11.2009.

GARCIA, Basileu. *Comentários ao Código de processo Penal*. Rio de Janeiro: Forense, 1945. v. III.

_____. *Instituições de Direito Penal*. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1956.

GAWRYSZWESKI, Vilma Pinheiro; KAHN, Túlio; e JORGE, Maria Helena Prado de Mello. Informações sobre homicídios e sua integração com o setor de saúde e segurança pública, *Revista Saúde Pública*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, vol. 39, n. 4, ago. 2005, p. 627-633.

GRAEFF, Beatriz Porfírio. *O Policial Militar em tempos de mudança:* ethos, conflitos e solidariedades na Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2006. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade de Brasília, Brasília.

GREPPI, Wilson. *O Conselho comunitário de segurança*: proposta de padronização do papel do policial militar como membro nato, 1998. Monografia (Curso Superior de Polícia)

– Centro de Altos Estudos de Segurança “Cel PM Nelson Freire Terra”, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

HADDAD, Eneida Gonçalves de Macedo. *Centros Integrados de Cidadania:* Desenho e Implantação da Política Pública (2003/2005). Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

HASSEMER, Winfried. *Direito Penal*: *Fundamentos, Estrutura, Política*. Trad. Adriana Beckmam Meirelles, et al. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

HIRECHE, Gamil Foppel el. *A Função da pena na visão de Claus Roxin.* Rio de Janeiro: Forense, 2004.

HORTA, Cláudia Júlia Guimarães; AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima; BRITO, Fausto. A *urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas.* Belo Horizonte: CEDEPLAR – IUSSP, 2002.

HUGHES, Pedro Javier Aguerre. Segregação socioespacial e violência na cidade de São Paulo: referências para a formulação de políticas públicas. *São Paulo Em Perspectiva*, São Paulo: Fundação SEADE, vol.18, n. 4, 2004. p. 93-102. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000400011&script=sci_abstract>. Acesso em: 29.11.2009.

ILANUD (Org.). *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo, 2002.

_____. *Polícia Comunitária*: avaliando a experiência. São Paulo, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. Entre excessos e insuficiências perdem as instituições, *Boletim IBCCRIM*. São Paulo: IBCCrim, vol. 16, n. 190, set. 2008. p. 1.

_____. Segurança pública e exclusão, *Boletim IBCCRI.* São Paulo: IBCCrim, vol. 15, n. 180, nov. 2007. p. 1.

INSTITUTO DE ESTUDOS DA RELIGIÃO – NÚCLEO DE PESQUISA. Segurança Pública e Cidadania: a experiência de policiamento comunitário em Copacabana (1994-1995), *Relatório final do monitoramento qualitativo*. Rio de Janeiro, 1996.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Diagnóstico e desempenho recente do programa nacional de segurança pública com cidadania, *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas.* Brasília, 2009, p. 761-778.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Relatório Final da Pesquisa de condições de vida e vitimização – 2007*. Rio de Janeiro, 2009.

INSTITUTO SÃO PAULO CONTRA A VIOLÊNCIA. *Projeto Abrace seu bairro - Relatório Final*. São Paulo, 2005.

_____. *Relatório Anual 2000.* São Paulo, 2001.

_____. *Relatório Anual 2001.* São Paulo, 2002.

_____. *Relatório Geral Biênio 1998/1999.* São Paulo, 2000.

_____. *Relatório Geral Biênio 2002/2003.* São Paulo, 2004.

INSTITUTO SOU DA PAZ. *II Plano Municipal de Segurança de Diadem.* São Paulo, 2005.

_____. *Projeto São Paulo em paz. Diagnóstico da situação de violência - Distrito Brasilândia.* São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.soudapaz.org/ Portals/0/Downloads/resumo%20diagnostico%20brasilândia.pdf>. Acesso em: 20.11.2009.

JACKOBS, Günther; e MELIÁ, Manuel Cancio. *Derecho penal del enemigo.* 2 ed. Madrid: Civitas, 2006.

_____. *Fundamentos do Direito Penal*. Trad. André Luís Callegari. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. O papel da sociedade na política de segurança pública, *Jus Navigandi,* Teresina, ano 7, n. 60, nov. 2002. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3525>. Acesso em: 22.11.2009.

JUNQUEIRA, Gustavo Octaviano Diniz. *Finalidades da pena*. Barueri: Manole, 2004.

KAHN, Túlio. Armas de Fogo: argumentos para o debate, *Boletim Conjuntura Criminal*, 2002. Disponível em: <http://www.conjunturacriminal.com.br/boletins/html>. Acesso em: 15.11.2009.

_____. *Cidades Blindadas*: ensaios de criminologia. São Paulo: Sicurezza, 2002.

_____. Crime organizado, um inimigo desconhecido. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 jul. 2006, Folha Opinião. Disponível em: <http://arquivoetc.blogspot.com/2006 /07/crime-organizado-um-inimigo.html>. Acesso em: 10.10.2009.

_____. Defesa nacional e segurança pública, *Segurança e Defesa Nacional*: da competição à cooperação regional. São Paulo: Fundação Memorial da América latina, out. 2006. Disponível em: <http://www.memorial.sp.gov.br/memorial/RssNoticiaDetalhe.do?noticiaId=788>. Acesso em: 29.11.2009

_____. Homicídios Dolosos em São Paulo, *Estudos Criminológicos*. São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, n. 1, 2004, p. 12-29.

_____. O fetiche das estatísticas criminais. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 19 fev. 2005. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/artigos/o-fetiche-das-estatisticas-criminais>. Acesso em: 10.10.2009.

_____. Os custos da violência: quanto se gasta ou deixa de ganhar por causa do crime no estado de São Paulo, *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 23, n. 41, 1999, p. 42-8.

_____. Segurança Pública e trabalho policial no Brasil, *Estudos Criminológicos.* São Paulo: Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo, n. 2, 2004.

_____. *Velha e Nova Polícia. Polícia e Políticas de Segurança Pública no Brasil Atual*. São Paulo: Sicurezza, 2002.

KARAM, Maria Lucia. Segurança pública e processo de democratização, *Discursos Sediciosos*. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia/Revan, ano 3, n. 5 e 6, 1998, p. 169-178.

LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS DA FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Curso de Capacitação e Desenvolvimento de Projetos.* São Paulo, 2003.

_____. *Programa Bairro Legal. Plano de Ação Habitacional e Urbano. Diagnóstico Jardim Ângela*. São Paulo, 2003.

LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

_____. O Corpo de Bombeiros Militar como instrumento de defesa da cidadania, *A Força Policial*. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, n. 24, out-dez/1999, p. 13-28.

LAZZARINI, Álvaro; TÁCITO, Caio; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; MEIRELLES, Hely Lopes; CRETELLA JÚNIOR, José; FERREIRA, Sérgio de Andréa. *Direito Administrativo da Ordem pública*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

LEMGRUBER, Julita. Uma boa experiência. *O Globo*, Rio de Janeiro, 22 dez. 2005. Disponível em: <http://www.ucamcesec.com.br/md_art_texto.php?cod_proj=56>. Acesso em: 29.11.2009.

LEMGRUBER, Julita. Verdades e mentiras sobre o sistema de justiça criminal, *Revista CEJ*. Brasília: Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, n. 15, set.-dez. 2001, p. 12-29.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; RAMOS, Silvia. Porque é tão difícil implementar uma política de segurança pública?, *Observatório da Cidadania*. Rio de Janeiro, 2002, p. 46-54.

LEMOS, João Gonçalves de. Segurança pública: direito do cidadão x obrigação do estado. In: LEAL, César Barros; PIEDADE JÚNIOR, Heitor (Orgs.). *Violência e vitimização:* a face sombria do cotidiano. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 149-169.

LICO, Fátima Madalena de Campos. *Juventude, violência e ação coletiva*, 2009. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LIMA, Renato Sérgio de. *Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo*, 1998. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. *Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*, 2005. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LIRA, Pablo Silva. *A Geografia do crime: construção e geoprocessamento do Índice de Violência Criminalizada – IVC no Município de Vitória – ES*, 2007. Trabalho (Conclusão de Curso de Graduação) – Faculdade de Geografia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

LOPES, Edson. *Política, segurança e criminalização de deslocados.* São Paulo: Verve, 2008.

MARIANO, Benedito Domingos. *Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

MARQUES, José Frederico. *Curso de Direito Penal*. São Paulo: Saraiva, 1956. v. III.

MARQUES, Oswaldo Henrique Duek. *Fundamentos da pena*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

MARTINS, Ives Gandra. *Proibição legal para que empresas privadas especializadas em segurança, serviços de vigilância e de transporte de valores sejam constituídas por estrangeiros: constitucionalidade da vedação.* Brasília: Escola da Advocacia Geral da União, ano I, n. 5, dez. 2000. Disponível em: <http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano_I_dezembro_2000/05122000IvesProibLegal.pdf>. Acesso em: 27.11.2009.

MARTINS, João Henrique. *Inovação e eficiência no controle do crime: uma análise estrutural de sistemas de justiça criminal*, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MASSUNO, Elisabeth. Segurança pública no Japão e nos países da América Latina, em face do crime organizado, *Revista ADPESP*. São Paulo: Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo, v.20, n.27, jun.1999, p. 15-19.

MÁXIMO, Alexandre Alves. *A importância do mapeamento da criminalidade utilizando-se tecnologia de informação geográfica para auxiliar a segurança pública no combate à violência*, 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Faculdade de Engenharia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MELE, João Leonardo. *Ordem pública:* a intervenção das polícias ostensivas-preventivas na salvaguarda do meio-ambiente, 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) - Universidade Católica de Santos, Santos.

MELGAÇO, Lucas de Melo. *A geografia do atrito. Dialética espacial e violência em Campinas*, 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MENDES, Aderrone Vieira. *Adaptação estratégica nas empresas transportadoras de valores: um estudo de caso na cidade de Goiânia-Goiás*, 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Faculdade de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MESQUITA NETO, Paulo de. Policiamento Comunitário e Prevenção do Crime – a visão dos coronéis da Polícia Militar, *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 18, n.1, 2004, p. 103-110.

_____. Segurança, justiça e direitos humanos no Brasil. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana (Orgs.). *Segurança Pública e violência*: o Estado está cumprindo seu papel? São Paulo: Contexto, 2006, p. 53-64.

MESQUITA NETO, Paulo de; SALLA, Fernando. A crise da segurança pública de Maio de 2006: um ano depois, *Revista Ultima Ratio.* Rio de Janeiro: Instituto Panamericano de Política Criminal, v.1, n.12007, p. 119-138.

MINAYO, Marília Cecília de Souza. Condicionantes Multifatoriais da violência e da qualidade de vida, *Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais.* Rio de Janeiro: UniSESI, n. 5, fev. 2006, p. 20-31.

MINGARDI, Guaracy. *Tiras, gansos e trutas: segurança pública e polícia civil em São Paulo (1983-1990).* Porto Alegre: Corag, 1992.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *A segurança pública nas conferências brasileiras: Pesquisa sobre as propostas de segurança pública e temas afins, apresentadas nos relatórios finais e propostas emanadas das conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2008.* Brasília, 2008.

_____. *Curso Nacional de Multiplicadores de Polícia Comunitária*. Brasília: Secretaria Nacional da Segurança Pública, 2007.

_____. *Guia para prevenção do crime e da violência nos municípios*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2005.

_____. *Implantação do Sistema Único de Segurança Pública*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2003-2005.

_____. *Melhora percepção de segurança nos Territórios de Paz, aponta FGV*. Brasília, 15 set. 2009. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/main.asp?View=%7B4E0605ED%2DA923%2D47D1%2D8313%2D91B5B639C26E%7D&Team=&params=itemID=%7B129A20BA%2D5B10%2D41B1%2DA4C7%2D85BBC3618D6C%7D%3B&UIPartUID=%7B2218FAF9%2D5230%2D431C%2DA9E3%2DE780D3E67DFE%7D>. Acesso em: 29.11.2009.

_____. *MJ esclarece estudos do Ipea e da FGV sobre Pronasci*. Brasília, 17 set. 2009. Disponível em: <2http://www.mj.gov.br/main.asp?View=%7B4E0605ED%2DA923%2D4...artUID=%7B2218FAF9%2D5230%2D431C%2DA9E3%2DE780D3E67>. Acesso em: 29.11. 2009.

_____. *Projeto Segurança Pública para o Brasil.* Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2005.

_____. *Ranking dos Estados no controle de armas: análise preliminar quantitativa e qualitativa dos dados sobre armas de fogo apreendidas no Brasil*. Brasília, 2009.

MIRABETE, Julio Fabbrini. *Código de Processo Penal Interpretado*. São Paulo: Atlas, 1995.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Avaliação do Trabalho Policial nos registros de ocorrência e nos inquéritos referentes a homicídios dolosos consumados em áreas de delegacias legais. *Relatório final de pesquisa do Concurso Nacional de pesquisas aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal da Secretaria Nacional de Segurança Pública*. Brasília, 2006.

MIRANDA, Ana Paula Mendes; NASCIMENTO, Nivio Caixeta do; MELLO, Kátia Sento-Sé. *Segurança pública, segurança social e segurança humana*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública. vol. I, 2006.

MIRANDA, Orlando Pinto de. Programas de policiamento comunitário - Programas de capacitação voltados para as comunidades. *Relatório final de pesquisa do Concurso Nacional de pesquisas aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal da Secretaria Nacional de Segurança Pública.* Natal - São Paulo, 2005.

MOORE, Mark. Policiamento Comunitário e Policiamento para a Solução de Problemas. In: MORRIS, Norval; TONRY, Michael (Orgs.). *Policiamento Moderno*. São Paulo: EDUSP, 2003, p. 115-176.

MOREIRA NETO, de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública, *Revista de informação legislativa*. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, ano 25, n. 97, jan.-mar.1998, p. 133- 154.

MOREIRA, Milton. *Direcionamento do policiamento ostensivo do CPA - M/5 utilizando-se dos dados da coordenadoria de análise e planejamento da secretaria de segurança pública (CAP-SSP), uma proposta*, 1998. Monografia (Curso Superior da Polícia Militar do Estado de São Paulo) – Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

NASCIMENTO, Luís Felipe Zilli do. *Violência e criminalidade em vilas e favelas dos grandes centros urbanos: um estudo de caso da Pedreira Prado Lopes*, 2004. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. *Segurança nacional, pública e nuclear e o direito à informação*. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2006.

NUVOLONE, Pietro. Forze armate e pubblica sicurezza, *Rivista Italiana di Diritto Penale*. Milano: Cacucci, v.5, 1952, p. 116-122.

OLIVEIRA JUNIOR, Emmanuel Silva Nunes de. *Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais em São Paulo*, 2004. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. Políticas Pública de Segurança e Políticas de Segurança Pública – da teoria à prática. In: ILANUD (Org.). *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo, 2002, p. 57-76.

OLIVEIRA, Luciano. Não fale do Código de Hamurábi!: a pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em Direito. In: *Sua excelência, o comissário e outros ensaios de sociologia jurídica*. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004, pp. 137 - 167.

OLIVEIRA, Nilson Vieira. *Policiamento Comunitário:* Experiências no Brasil 2000-2002. São Paulo: Página Viva, 2002.

OLSÉN, Örjan, *et al*. Desemprego, rendimentos e crime: um estudo no município de São Paulo, *Estudos Criminológicos*. São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública, n.2, 2004, p. 4-73.

PASCHOAL, Janaina Conceição. *Constituição, Criminalização e Direito Penal Mínimo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. *Direito Penal – Parte Geral.* Barueri: Manole, 2003.

_____. Segurança Pública – Poder e Dever de todos. In: ILANUD (Org.). *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo, 2002.

PAVARINI, Massimo. Segurança, criminalidade e Governo Democrático da Cidade: uma visão entre 'centro' e 'periferia', *Revista Ultima Ratio.* Rio de Janeiro: Instituto Panamericano de Política Criminal, v.1, n.1, 2007, p. 39-118.

PEDROSO FILHO, Otávio Ferreira. *Propostas para redução do número de escoltas de adolescentes infratores em benefício do policiamento comunitário,* 2003. Monografia (Curso Superior de Polícia) – Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

PEGORARO, Luiz. *Políticas públicas municipais de prevenção na segurança pública uma visão dos conselhos de segurança de bairros*, 2002. Monografia (Curso Superior da Polícia Militar do Estado de São Paulo) - Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

PEIXOTO, Betânia Totino; ANDRADE, Mônica Viegas; AZEVEDO João Pedro. Avaliação do Programa "Fica Vivo" no Município de Belo Horizonte, *Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia*. Belo Horizonte: ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2007. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A165.pdf>. Acesso em: 29.11.2009.

PIERRO JÚNIOR, Miguel Thomaz di. *O efetivo exercício da segurança pública,* 2008. Tese (Doutorado em Direito do Estado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

PINHO, Pedro Paulo Pontes. Segurança pública: equívoco. *O Globo,* Rio de Janeiro, 13 jan. 2005. Tema em discussão, p. 6.

PITOMBO, Antonio Sergio Altieri de Moraes. *A fatal desorganização do Estado*: *crime organizado não é único causador da insegurança pública*. Rio de Janeiro: Associação Internacional de Direito Penal, mai. 2006. Disponível em: <http://www.aidpbrasil.org.br/A%20FATAL%20DESORGANIZAÇÃO%20DO%20ESTADO%20-%20Antonio%20Pitombo.pdf>. Acesso em: 29.11.2009.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO; AGÊNCIA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO JAPÃO. *Cooperação Técnica Japonesa para o Projeto de Policiamento Comunitário.* São Paulo, 2004.

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA. Vinte Experiências de Gestão Pública e Cidadania 2000. *Finalistas do Ciclo de Premiação 2000*. São Paulo, 2001.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia:* a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1993.

QUEIROZ, Raphael Augusto Sofiati de. *Direito público & segurança pública:* ensaios e pareceres. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

RAMOS, João Gualberto Garcez. *A Sanção administrativa aplicada pelas agências reguladoras: instrumentos de prevenção da criminalidade econômica,* 2005. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

REALE JÚNIOR, Miguel. *Instituições de Direito Penal: Parte Geral*, Rio de Janeiro: Forense, 2003, v. II.

_____. *Instituições de Direito Penal: Parte Geral*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, v. I.

REALE, Miguel. *O Estado Democrático de Direito e o conflito de ideologia*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

REZENDE, Renato de Almeida. *Geoprocessamento e sua e eficácia na prevenção da criminalidade na cidade de Botucatu,* 2002. Monografia (Curso Superior da Polícia Militar do Estado de São Paulo)- Centro de Altos Estudos de Segurança “Cel PM Nelson Freire Terra”, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

RICO, José Maria. El Rol Policial. In: DAMMERT, Lúcia; PALSEN, Gustavo (Eds.). *Ciudad y seguridade en América Latina*. Santiago de Chile: Flacso/RED 14, 2005, p. 17-45.

RODRIGUES, Alberto Silveira. *A rota na prevenção especializada ao roubo de cargas no Município de São Paulo*, 1996. Monografia (Curso Superior da Polícia Militar do Estado de São Paulo) - Centro de Altos Estudos de Segurança “Cel PM Nelson Freire Terra”, Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

RODRIGUES, Anabela Maria Pinto Miranda. O tribunal de justiça das comunidades européias no espaço de liberdade, de segurança e de justiça - A caminhar se faz o caminho, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal.* Coimbra: Coimbra Editora, v.17, n.3, jul.-set. 2007, p. 387-413.

RODRIGUES, Cláudia Gouthier de Carvalho. *Redução do número de homicídios no Aglomerado Morro das Pedras após a implantação do Programa Fica Vivo*, 2007. Monografia (Curso pós-graduação em Direito *lato sensu)* - Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte.

RODRIGUES, João Gaspar. *Segurança Pública e Comunidade.* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.

RODRIGUES, Wagner. *O serviço "disque - denúncia" e sua relação com a prevenção criminal*, 2003. Monografia (Curso Superior da Polícia Militar do Estado de São Paulo) – Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

RODRIGUES, Wanderley Pinto. *Motivação no policiamento comunitário: um estudo*, 2002. Monografia (Curso Superior da Polícia Militar do Estado de São Paulo)- Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

ROLIM, Marcos. *A Síndrome da Rainha Vermelha*: *policiamento e segurança pública no século XXI*. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

_____. Justiça restaurativa e segurança pública, *Revista IOB de Direito Penal e Processual Penal*. Porto Alegre: IOB, v.9, n.49, abr.-mai. 2008, p. 159-177.

ROMANO, Oduvaldo. *Interligação da polícia comunitária com tolerância zero no combate à criminalidade em Caraguatatuba– PMESP*, 1999. Monografia (Curso Superior da Polícia Militar do Estado de São Paulo) - Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

ROSENBAUM, Dennis. A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para policiamento comunitário. In: BRODEUR, Jean-Paul. *Como reconhecer um bom policiamento*. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2002, p. 27-56.

ROXIN, Claus. *Problemas fundamentais de Direito Penal*. 3ª ed. portuguesa. Trad. Ana Paula dos Santos et alli. Lisboa: Veja, 1998.

SABADELL, Ana Lúcia. Segurança pública, prevenção e movimento feminista: uma aproximação ao caso alemão, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo: IBCCrim, v. 8, n. 29, jan.-mar. 2000, p. 53-67.

SAIN, Marcelo Fabían; GAMES, Nicolás Rodríguez. La policía comunitaria en América Latina - Experiencias y proyecciones, *Estudios Temáticos*. Panamá: PNUD, 2004.

SANTIN, Valter Foleto. *Controle Judicial da Segurança pública*: eficiência do serviço na prevenção e repressão do crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos direitos fundamentais.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

SCHNEIDER, Alexandre Alves. *Determinantes da Criminalidade na Região Metropolitana de São Paulo*, 2005. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas.

SEBRAE. Ações e iniciativas de valorização do desenvolvimento local, *Relatório final*. São Paulo, v.1, 2004.

SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO E DOS RECURSOS HUMANOS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Polícia: desafio da democracia brasileira*, Porto Alegre, 2002.

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Estatística de Criminalidade. Manual de Interpretação*. São Paulo: Coordenadoria de Análise e Planejamento, 2005.

_____. *Estudos Criminológicos.* São Paulo: Coordenadoria de Análise e Planejamento, n. 1, 2004.

_____. *Estudos Criminológicos.* São Paulo: Coordenadoria de Análise e Planejamento, n. 2, 2004.

_____. *Estudos Criminológicos*. São Paulo: Coordenadoria de Análise e Planejamento, n. 3, 2005.

_____. *Estudos Criminológicos*. São Paulo: Coordenadoria de Análise e Planejamento, n. 7, 2008.

_____. O Papel dos Municípios na Segurança Pública. *Estudos Criminológicos.* São Paulo: Coordenadoria de Análise e Planejamento, n. 4, 2005.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Olhar São Paulo: Violência e Criminalidade.* São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2008. Disponível em: <http://sempla.prefeitura.sp.gov.br/mm/criminalidade/>. Acesso em: 29.11.2009.

SENTO-SÉ, João Trajano. *Prevenção da Violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SERRÄO, Osvaldo. Segurança pública, imprensa e direitos individuais, *Boletim IBCCRIM.* São Paulo: IBCCrim, n.57, ago.1997, p. 8.

SERVILHA, Élson Roney. *As áreas de preservação permanente dos cursos d'água urbanos para a ordem pública*: *Município de Campinas/SP*, 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. Tolerância Zero, *Revista Internacional de Direito e Cidadania*. São Paulo: IEDC, n.5, out. 2009, p. 165-176.

SHECAIRA, Sérgio Salomão; CORRÊA JÚNIOR, Alceu. *Pena e constituição.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

SILVA, Armando Leonardo Linhares A. F.. *A conversão do conhecimento na prestação do serviço policial de prevenção ao crime: análise da construção do conhecimento no contexto de redes interorganizacionais configuradao através do GEPAR da Pedreira Prado Lopes*, 2009. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte.

SILVA, Carlos Amaral da. *A criação de um centro integrado de operações entre os órgãos do sistema de segurança pública*, 2003. Monografia (Curso Superior da Polícia Militar do Estado de São Paulo) - Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

SILVA, Gilberto Tardochi da. *Interfaces possíveis entre o programa de policiamento comunitário e órgãos públicos e privados – estudo de caso da região do Jardim Ranieri*, 2006. Monografia (Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo) - Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos Direitos Fundamentais e a eficácia das normas constitucionais, *Revista de Direito do Estado.* Rio de Janeiro: Renovar, ano 1, n. 4, out.-dez. 2006, p. 23-51.

_____. O proporcional e o razoável, *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 91, v. 798, abr. 2002, p. 23-50.

_____. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção, *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais.* Belo Horizonte: Del Rey, n.1, 2003, p. 607-628.

SILVA FILHO, José Vicente da. A Segurança Pública: o que falta fazer?. In: *XVIII Fórum Nacional Porque o Brasil não é um país de alto crescimento?* Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2006.

SILVEIRA, Andréa Maria. *Prevenindo homicídios: Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte*, 2007. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Segurança pública: um problema policial ou político?, *Boletim IBCCRIM.* São Paulo: IBCCrim, v.14, n.164, jul. 2006, p. 10.

SKOLNICK, Jerome; BAYLEY, David. *Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do mundo.* Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: EDUSP, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança pública: histórico, dilemas e perspectiva, *Estudos Avançados*. São Paulo: USP, n.61, 2007, p. 77-98.

_____. *Meu casaco de general: 500 dias no fronte da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. Novas políticas de segurança pública, *Estudos Avançados*. São Paulo: USP, v. 17, n. 47, 2006, p. 75-96.

_____. Segurança pública: presente e futuro, *Estudos Avançados.* São Paulo: USP, v. 20, n. 56, 2006, p. 91-106.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas, *Revista de Atualidades Jurídicas da OAB*. Brasília: OAB Editora,

mar.-abr. 2008. Disponível em: <http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/120550597417421818190l.pdf>. Disponível em: 29.11.2009.

SOUZA, Benedito Roque de. *A integração policial entre os próprios órgãos, com os demais da administração pública e com o terceiro setor*, 2001. Monografia (Curso Superior da Polícia Militar do Estado de São Paulo) - Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo.

SOUZA, Bruno César Grossi de. *Orçamento e segurança pública um estudo de caso do fundo nacional de segurança pública*, 2004. Monografia (Pós-graduação *latu sensu*) - Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília.

SOUZA, Diego Fajardo Maranha Leão de. Segredo de Estado e direitos fundamentais. In: FERNANDES, Antonio Scarance; ALMEIDA, José Raul Gavião de; MORAES, Mauricio Zanoide de (Coords.). *Sigilo no processo penal: eficiência e garantismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 267-298.

SOUZA, Kathie Njaine Edinilsa; SOUZA, Ramos de Maria Cecília de Minayo; ASSIS, Simone Gonçalves de. A produção da (des)informação sobre violência: análise de uma prática discriminatória, *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, v.13, n.3, jul-set/1997, pp. 405-414.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. Segurança pública, polícia e violência policial: perspectivas diante do endurecimento policial, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo: IBCCrim, v.12, n.51, nov.-dez.2004, p. 253-288.

SULOCKI, Victoria-Amália de Barros Carvalho G. de. *Segurança Pública e Democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

TISCORNIA, Sofia. Os novos modelos de segurança pública na América Latina, *Segurança pública como tarefa do Estado e da Sociedade*. Debates, n. 18, São Paulo: Centro de Estudos Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998, p. 87-100.

TOLEDO JÚNIOR, Theseo Darcy Bueno de. *Paz para quem tem carro: uso de programa de policiamento preventivo ostensivo para a diminuição dos furtos de veículos no Município de Mogi das Cruzes*, 2008. Monografia (Curso de Especialização em Políticas

de Gestão em Segurança Pública) - Pontifica Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

TORRIGO, Miriam. *Aplicação dos sistemas de informação geográfica (SIG) no estudo da violência no ambiente urbano: o caso do Município de São Paulo-SP*, 2005. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública), Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 1998. v. III.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento comunitário: como começar*. Trad. Mina Seinfeld de Carakushansky. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

UNESCO. *Mapa da violência IV: os jovens do Brasil*. Brasília, 2004.

_____. *Políticas públicas de/para/com as juventudes*. Brasília, 2004.

_____. *Violências nas escolas - Versão resumida*. Brasília, 2002.

UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES – CESeC; INSTITO DE PESQUISA APLICADA. Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: uma discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas, *1º Encontro: Conceituação do Sistema de Justiça Criminal Crime e Relato I: as Bases de dados Policiais*. Rio de Janeiro, 2000.

UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES. *Base nacional de estatísticas criminais – análise e avaliação*. Rio de Janeiro, 2003.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *O policiamento que a sociedade deseja*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, 2003.

VARGAS, Joana Domingues. *Crimes sexuais e sistema de justiça*. São Paulo: IBCCrim, 2000.

VILARDI, Iara Ferfoglia Gomes Dias. *Súmula Vinculante: razões e conseqüências de sua implementação no sistema de direito brasileiro*, 2008. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

WACQUANT Loïc. *As prisões da miséria*. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. A ascensão do Estado penal nos EUA, *Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade.* Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia/Revan, ano 7, n. 11, 2002, p. 15-41.

WILSON, James Q. e KELLING, George L.. Broken *Windows: the police and neighborhood safety*. Atlantic Montly (Digital edition), 1982. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/doc/198203/broken-windows>. Acesso em: 29.11.2009.

XAVIER, Laércio Noronha. Políticas públicas de segurança urbana, *Diário do Nordeste*, 2008. Disponível em: <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=407829>. Disponível em: 29.11.2009.

XAVIER, Lêniton Matos. *Programa de incentivo à produtividade na atividade-fim*, 1998. Monografia (Curso Superior da Polícia Militar do Estado de São Paulo) - Centro de Altos Estudos de Segurança "Cel PM Nelson Freire Terra", Polícia Militar do Estado de São Paulo, São Paulo, 1998.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Manual de Direito Penal Brasileiro – Parte Geral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. *O inimigo no direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZANETIC, André. *A questão da segurança privada: estudo do marco regulatório dos serviços particulares de segurança*, 2005. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

APÊNDICE 1

ESTUDO DE CASO “PRAÇAS DA PAZ”

Praça Jardim Elisa Maria - Ruas de Abrangência

Rua Pedro Pomar

Rua Carlos Lamarca

Rua Expedito Armando Cardoso de Melo

Rua Júlio Pinheiro

Rua Steve Biko

Rua Carlos Mariguela

Rua Olga Benário

Rua Patrice Lumumba

Rua São Gonçalo do Abaeté

Rua Carlos Mattiz

Rua Agenor Alves Meira

Viela Três

Praça Quinta do sumidouro

Rua Antonio Alves de Araújo

Rua Enoch B de Macedo

Rua José Benedito

Rua Ascânio Bart. Mart. Soares

Rua Júlio Pinheiro

Rua Santo Antonio do Carangola

Rua Luís Fernandes Diogo

Rua José A do Nascimento

Rua Augusto César Sandino

Rua Virgilio Gomes da Silva

Rua Aires Bento de Oliveira

Rua Severino Nunes da Costa

Rua Antonio Pinto da Costa

Rua Joaquim Câmara Ferreira

Rua Francisco Pinhas

Rua José Maria Rebelo

Rua São José da Varginha

Rua São Gonçalo do Rio Baixo

Rua Carlos da Costa Carvalho

R. São Francisco do Humaitá

R Francisco Bullutas

Rua Camilo Lambardi

Rua Carlos Schumacker

APÊNDICE 2

ESTUDO DE CASO “PRAÇAS DA PAZ”

Praça Jardim Ângela - Ruas de Abrangência

Rua da Fortuna

Travessa Magondi

Rua Enlevo

Rua Um

Travessa Cartum

Travessa Alcato

Travessa Belcore

Travessa Barejola

Travessa dos Olhos Pretos

Rua Espuma do Mar

Estrada do Embu-Guaçu

Rua Santo Inácio

Rua Espírito Imortal

Rua Escaravelho de Ouro

Rua Josephine Baker

Rua Natal

Rua Chile

Rua Planalto

Rua Visconde de Ribamar

Rua Edgar Cruz

Rua Maria do Carmo

Rua 1

Travessa das Águas Duras

Travessa Pêra dos Anjos

APÊNDICE 3

ESTUDO DE CASO “PRAÇAS DA PAZ”

Praça Lajeado - Ruas de Abrangência

Rua Gaspar Conqueiro

Rua Luis Cesar de Menezes

Rua Francisco Cordeiro

Rua Gaspar de Souza

Rua Luis da Costa

Rua Jerônimo Cortes

Rua João Carrasco

Rua Guarepe

Rua Padre Lourenço Dias Machado

Rua Itaberabaçu

Rua Luis Alvares de Espinha

Rua Rosa do Ultramar

Via de Pedestre UM

Rua Francisco Godinho

Tr Jean Mazuel

Rua Roseira Francesa

Rua Guaiapacaré

Rua Francisco Ferraz Cardoso 0 a 300

Rua Padre Francisco Carneiro

Rua Cabral de Ataíde 0 a 300

Rua Capitão Mor Francisco Falcão 0 a 150

Rua Antônio Cordeiro

Rua Catarina Cubas

Rua da Capitação

Rua Carimbamba

APÊNDICE 4

ESTUDO DE CASO "PRAÇAS DA PAZ"

Praça Lajeado - Jornal elaborado pela Comunidade

Jornal

Lajeado em Movimento

INFORMATIVO DA PRAÇA • JUNHO • 2009 • ANO 01 • Nº 04

Quem somos

Gostou da nova praça? Ela é resultado de uma parceria entre o Instituto Sou da Paz, a SulAmérica e a comunidade. Muita gente ajudou a definir como seria a praça que foi inaugurada no final de 2008. Agora, vamos ocupar este espaço com muitas atividades esportivas e culturais! Este jornal foi criado para ajudar a comunidade a se organizar e saber tudo o que está rolando. Informe-se, traga suas ideias e participe! Boa leitura!

Conversa da praça

Ônibus Brincalhão:

A Subprefeitura de Guaianases, através da Secretaria Municipal de Esporte, levará o projeto Ônibus Brincalhão para a praça no dia 28 de junho. O projeto tem como objetivo levar atividades de recreação para crianças de diversos bairros da cidade.

Estamos todos convidados!!!

Nova Casa de Cultura Guaianases

E no dia 16 de Maio foi inaugurada a nova Casa de Cultura de Guaianases. Ela fica na rua Professor Cosme Deodato Tadeu, 136, no local onde ficava a antiga Subprefeitura. O evento contou com a participação de diversos grupos culturais da região, incluindo uma apresentação de Maracatu, oficina de Samba Rock, graffiti, MC's, dançarinos de rua e exibições de streetball. A Casa de Cultura era uma antiga reivindicação dos moradores da região e só "saiu do papel" graças à organização dos diversos grupos culturais que pressionaram a Subprefeitura e a Secretaria Municipal da Cultura para a criação deste novo espaço cultural. Parabéns à comunidade de Guaianases por mais esta conquista!

E vem aí a Festa Junina da Gracinha!!!

Gracinha organizará a festa junina este ano

Na festa junina teremos quadrilhas e barracas

Dia 27 de Junho teremos a nossa tradicional festa junina organizada pela Gracinha. Algumas atrações já estão sendo pensadas e além da banda de forró, teremos barraquinhas e quadrilha. Agora é só esperar para ver o "arraiá" na praça, só!

E a área coberta? Tem jeito?

Desde a inauguração da praça, em novembro do ano passado, a área coberta vem apresentando goteiras e vazamentos. Conversas estão sendo realizadas com a construtora para solucionar este problema. Estamos todos de olho!!!

Casa de Cultura é inaugurada na antiga Subprefeitura

Rafa manda sua arte nos muros da Casa de Cultura

Grupos de dança de rua fazem suas apresentações

Jornal Lajeado em Movimento

INFORMATIVO DA PRAÇA • JUNHO • 2009 • ANO 01 • Nº 04

Opinião

E você? É contra ou a favor do maior controle de armas de fogo?

Rafa, um dos idealizadores do Projeto Hip-hop, Praça e Videoclipe, contemplado pelo VAI 2009, fez um graffiti no campo de futebol representando um homem segurando uma arma com um ponto de interrogação na cabeça. O graffiti despertou a curiosidade dos moradores que começaram a questionar o tema da arte de Rafa. O graffiti, na verdade, teve a intenção de discutir a questão do desarmamento. Graças ao Estatuto do Desarmamento, o Brasil tem hoje uma legislação rigorosa de controle de armas. Mas e você? O que você acha sobre a política de controle de armas do Brasil? Perguntamos para alguns moradores sobre o que pensam em relação a este tema. Confira as respostas abaixo:

Graffiti no campo questiona a força da arma

Você é a favor do maior controle sobre a compra e venda de armas de fogo no Brasil?

Claudinei Rodrigues Junior (9 anos) - Sim, porque isso seria uma forma de evitar os tiroteios. Assim, as pessoas não sairiam feridas.

Willian Francisco da Silva (16 anos) - Se o Estatuto do Desarmamento fosse respeitado, acho que muitas mortes poderiam ser evitadas.

Aconteceu

A Oficina de Trufa na Kolping foi uma delícia!!!

No último sábado, dia 23 de maio, foi realizada na cozinha da Kolping uma oficina de trufa. Elza, voluntária do Instituto Sou da Paz, ensinou as quase 30 mulheres presentes a fazer deliciosos bombons trufados. A oficina, como não poderia deixar de ser, foi uma delícia. Além das alunas contarem com a paciência e a didática da professora ao explicar os segredos e os macetes do chocolate, a tarde foi regada a varias sessões de degustação, o que deixou o aprendizado muito mais saboroso.

As alunas adoraram a oficina e já estão pedindo uma outra, agora para aprender a fazer os deliciosos cones de chocolate!

O que fica bem na foto?

Esse mês, Bruninha foi nossa Fotógrafa Mirim. Pedimos para que ela tirasse uma foto do que mais gosta na praça e outra do que menos gosta. Confira o resultado abaixo!

O campo é a parte predileta da praça de Bruninha...

e ela não gosta dos brinquedos quebrados

Será que podemos fazer alguma coisa em relação a isso? O quê?

Bate bola
Lajeado e Futebol

Campeonato de Futebol da Praça caminha para a reta final

O campeonato organizado pelo Akun, que contou com a participação de 16 times, está em sua reta final. A competição movimentou o campinho de futebol nos últimos finais de semana, agitando toda a galera da comunidade. Os times da casa representaram a comunidade com um excelente futebol. O Altas Horas, time do Gambá, se saiu muito bem, chegando até às semifinais. A grande final será realizada na quinta, dia 11 de junho entre o time Ponto 7 e os Fanáticos. Agora é torcer para vermos um excelente futebol nessa reta final.

Boa sorte aos finalistas.

Akun, organizador do campeonato, analisa os jogos com sua clássica camisa 14 do Barcelona – Vila Iolanda

Não jogar esse impresso em via pública.

Apoio:

Quer inserir alguma matéria e passar o seu recado?
Venha participar da próxima edição!
Reunião dia 16/06 – terça-feira, na praça às 18h.

Saiba mais sobre o projeto no site
www.soudapaz.org/pracasdapazsulamerica
ou procure Felipe ou Michelle, educadores da praça nos e-mails: andres@soudapaz.org / chelle@soudapaz.org
O telefone é 3812-1333

APÊNDICE 5

ESTUDO DE CASO "PRAÇAS DA PAZ"

Praça Jardim Ângela - Jornal elaborado pela Comunidade

Comunidade Periférica Informada

Chácara Sonho Azul - São Paulo / Brasil

CPI Nº 2

Jornal Comunitário Julho / agosto 2009

Campeonato de Futebol na Quadra é gol !!!

Nessa edição!

Torça e jogue com a gente!

"É maravilhoso o que está acontecendo aqui hoje, temos que aplaudir. Se cada empresa tivesse a sensibilidade de investir um pouco do que ganha nestes jovens, seria maravilhoso, é muito importante a participação Da comunidade nesta luta por lazer e cultura."

Leci Brandão
(Depoimento para a equipe CPI)

Tá rolando a Oficina Cultura Urbana

DJ, protesto, graffiti, fanzine e diversão!

Abertas inscrições para o 2º semestre

Gratuita! Quintas e sábados

Dj Bola e Dj Zé Bola fazem oficinas no Jd. Vila Calu

Desde abril tá rolando a oficina de DJ na sede **Associação de Moradores do Vila Calu**. A 1ª oficina aconteceu ao ar livre, na **Praça Sonho Azul** atrás do colégio **Honório Monteiro**, parte do **Projeto Praça da Paz SulAmerica**, tendo a participação da comunidade local. A turma formou-se e agora quer saber mais sobre os outros elementos da cultura urbana, sobre a mídia, transmissão de rádio, música, graffiti e política, a tal consciência no movimento hip hop. Querem estudar, fazer comunicação com arte, e defender sua região com esses instrumentos.

Agora os encontros ocorrem todas as quintas, das 19 às 22hs na Associação, e aos sábados na Praça ou na **EMEI Chácara Sonho Azul**, das 10 às 15h. Estamos esperando sua participação ou visita. Os educadores e articuladores (que vos falam aqui) estarão lá:

Dj Bola, Dj Zé Bola, Macarrão e Sylvio Ayala. Abraço!

Onde o povo está!

"Todo o artista tem que ir onde o povo está", já cantava *Milton Nascimento*, destacando esse encontro mágico da arte com o cidadão. E onde o povo está? Está na cidade, nas ruas, está nas praças. Somos esse povo, habitar esses espaços públicos buscando qualidade de vida é nosso direito sagrado e constitucional. O projeto *Praças da Paz Sulamérica* percebeu a importância desse enunciado, e revitalizou três praças em três regiões distintas de São Paulo: *Brasilândia, Lajeado* e *Chácara Sonho Azul*. Locais que pediam e mereceram uma atenção especial. Onde a praça foi escolhida como lugar de atuação e revalorização da cidadania, ponto de encontro aglutinador.

Jogar, exercitar, descansar, namorar, passear, podemos fazer muitas coisas na praça. Inclusive arte. Da quadra para o palco, do gramado para a arquibancada ao ar livre, essas locações são ótimas para manifestações sociais, culturais e artísticas. Ao ser inaugurada cada praça lançou uma programação própria, agitando grandes eventos. Como na vinda da *Leci Brandão* à *Chácara Sonho Azul*, deixando a quadra cheia como nunca, mostrando talentos locais do rap, do reggae, do graffiti e do skate. Desde então tivemos por ali peças de teatro (*Grupo Jale*) e ensaios abertos (*A Banca*), com artistas locais e convidados.

No *Lajeado*, *Afroreggae* abriu histórico show de abertura, apresentações de lutas marciais e capoeira deram tom combativo, contando com mordores que batalharam pelo espaço. As crianças se acabaram no super tanque de areia, os grafiteiros não deixaram passar nem as camisas da galera. Todos pararam para ver a apresentação da *Associação Chinga*. Na Brasilândia, *RapinHood* trouxe seu rap engajado, que serviu de estímulo pro *Festival de Street* organizado pela comunidade. O povo está com o artista. Aguarde as próximas atrações!

Gi, Ana e Sylvio

Acontece Na Quebrada

A idéia do Projeto ***Deejayiando e Rimando Uma Outra Vida*** é promover oficinas de **DJ, MC e Violão** em um período de sete meses, com duas turmas pra o elemento Dj e uma turma para MC e Violão. **5 eventos** de Hip-Hop e gêneros serão realizados, para que possam somar na diversidade, comunicação, entretenimento e cultura, todos gratuitos. Estes eventos contarão com a participação de todos os oficinandos nas apresentações, na discotecagem, na organização e na divulgação com acompanhamento da **Produtora Cultural Social A Banca**.

As oficinas ocorrem no Alto do Riviera.

Para jovens de 13 a 29 anos.

Nailton

Poetas escondidos e revelados

Em novembro será lançado o Cd Poetas Escondidos, 1ª coletânea musical do Jardim Ângela. A iniciativa pretende misturar vários ritmos como samba, reggae e música acústica com o Rap. Essa "miscelânea cultural" será regida pelo DJ e os ensaios ao ar livre contarão com um MC. Como resultado desta fusão musical - promovida em ensaios abertos à comunidade - o **Poetas Escondidos** pretende lançar uma coletânea de mesmo nome, que tem a função de reunir e compartilhar toda essa diversidade artística.

EDITORIAL

É com orgulho que apresentamos a nossa segunda edição. Estamos trabalhando muito pois acreditamos que a informação é uma forma de mobilizar a comunidade. O jornal só vai ser forte com a ajuda de todos, ele não é meu, nem seu, é nosso. Então, opine, elogie, critique, seja um colaborador, trabalhe com a gente para a construção do CPI com a nossa cara. Leia, e passe seu jornal adiante para que todos possam ler. Participe de nossas reuniões para ajudar a escrevê-lo.

História em Quadrinhos And Calu

Buraco no caminho, buraco na Praça

Repórter CPI pergunta: "- Como fazer a lombada na rua?"

É Tudo Nosso!

Na praça a gente tem quadras de futebol e basquete, pista de skate além de parquinho para as crianças. Tudo isso é para todos usarem. Além disso, temos bolas de futebol e basquete, um equipamento de som e uma lavadora de alta pressão para que fique tudo bem limpinho. Agora só falta você participar e ajudar a decidir como vamos usar tudo isso. Já que é tudo nosso. Esccreva para a gente, compareça nos encontros e reuniões.

Mostrando a cara

Gisleine de Oliveira Nogueira, ou simplesmente Gi, gosta do calor humano que encontra na rua, onde a galera se reúne pra conversar. Vinda do interior aos 7 anos, de Alvilândia, hoje tem 26, se criou jogando futebol e bolinha de gude, soltando pipa Chácara afora. Relembra do famoso barracão (a garagem do Seu Zé, pai do Quito), lembra do campinho e da rua do skate. Fica saudosa e contente ao mesmo tempo, pois sabe que essas atividades estão aí até hoje. Articuladora e articulista do CPI desde sempre, traz a liderança suave e o olhar da mulher. Olhos e falas:

"- Precisamos acordar pra vida, não é só esse mundinho aparente que vemos, estamos tentando trazer outras perspectivas. Cansar? Cansa. Mas estamos dispostos."

No dia 21/05 recebemos a visita da supervisão de projeto de obras da subprefeitura de M´Boi Mirim para estudar possíveis soluções para o problema da cratera que reside na travessa particular A.

A **travessa A** é a única rua que dá acesso à praça e está sumindo dentro do buraco que vem a cada dia aumentando desde as chuvas do início do ano. Segundo o engenheiro Marco Antonio Vasconcelos (da sub) que acompanhou a visita, uma das dificuldades de solucionar este problema é a ilegalidade da rua (a rua não existe para subprefeitura, não tem registro), mas ele demonstrou entender o problema da comunidade e vai analisar quais as soluções possíveis para o caso

O CPI continuara acompanhando, estamos de olho!

"Equipe CPI mirim e jovem, unindo gerações na escola **EMEI Chácara Sonho Azul**

Primeiro Campeonato de Futsal da Praça Sonho Azul

Começou dia 20 de junho o primeiro campeonato de futsal da Praça da Paz Chácara Sonho Azul. O campeonato é promovido pelo projeto Praças da Paz SulAmérica, do Instituto Sou da Paz em parceria com a população. A competição será disputada em três categorias, Sub-13 masculino, Adulto Masculino e Feminino. Com 16 times no adulto masculino, a disputa será no sistema mata-mata, já o sub-13 e o feminino, com 4 times inscritos cada, serão todos contra todos. Os jogos serão aos sábados, a partir de 8:30h, na quadra da praça e as finais estão Previstas para o dia 25 de julho.

Divulgue sua mensagem ! Escreva para

ceres@soudapaz.org / macarrao@soudapaz.org

Anuncie por aqui !

Expediente & Contato

Chácara Sonho Azul - São Paulo / Brasil

Edição: *Gisleine de Oliveira, Andrade (Machuca), Negro Anão, Marcelo Souza, Cássia Fernanda e Ana Lúcia.* **Agradecimento:** *Babu, Carlão, Antônio Norberto Martins, Nal do Bombeiro e Dona Sônia.* - **Ilustração:** *Nailton* - **Articulação Comunitária:** *Mário Teixeira (Macarrão)* - **Estagiária:** *Ceres Prado* - **Orientação e editoração:** *Sylvio Ayala* / **Coordenação do Projeto:** *Ricardo Mello* - **Apoio:** *Associação de Moradores da Vila Calu Associação de Moradores do Bombeiro e EMEI Chácara Sonho Azul.*

O projeto Praças da Paz SulAmérica é uma parceria entre o Instituto Sou da Paz, a SulAmérica e a comunidade local. Acesse o blog do projeto: www.soudapaz.org/pracasdapazsulamerica

"Urbanizar favelas e fazer as coisas acontecerem, isso é maravilhoso, são importantes estes projetos, e mais importante ainda, deixar a semente em cada um."

Grupo Afroreggae

(Reportagem CPI em dez./2008, na Praça)

Comunidade Periférica Informada

Jornal Comunitário CPI

APÊNDICE 6

ESTUDO DE CASO "VIDEOMONITORIZAÇÃO"

23º DISTRITO POLICIAL

Boletins de Ocorrências selecionados na Pesquisa

Janeiro/Fevereiro – 2008	
Distrito Policial de Elaboração.	**Número – Boletim de Ocorrência**
13º DP	1358
34º DP	1467
68º DP	132
72º DP	444
10º DP	87
33º DP	107
21º DP	978
28º DP	1190
16º DP	1876
96º DP	271
23º DP	384, 705, 723, 1126, 1427, 1563, 1570, 1651, 1759, 457, 789, 43365, 789, 283, 1124, 839, 1517, 934, 173, 396, 435, 1080, 1517, 1718, 1556, 238, 296, 1116, 325, 434, 859, 891, 1372, 359, 1266, 1499, 1523, 503, 150, 1744, 1511, 146, 614, 1135, 1167, 1159, 1579, 603, 269, 1714, 146, 900038, 1186, 900071, 900073, 900024, 900018, 900003, 900028, 279
Delegacia Eletrônica	17373, 26954, 26954, 61620, 12869, 67495, 47880, 60323, 28969, 43488, 66936, 9084, 47858, 65573, 67124
77º DP	724, 451, 688
04º DP	1267, 1149, 1325
03º DP	213/09
DEL POM	517, 487, 173, 487, 365
28º DP	910
46º DP	1220, 952, 655, 475

01ºDP	243, 1823, 1493
09º DP	174
DEL POL	423
101º DP	434
07ºDP	1553, 1427, 1644
93ºDP	181

Janeiro/Fevereiro – 2009	
Distrito Policial de Elaboração.	**Número – Boletim de Ocorrência**
07ºDP	1134
23º DP	820, 527, 1179, 1367, 372, 189, 437, 687, 230, 335, 1306, 1498, 966, 731, 460, 1178, 80, 1504, 249, 545, 768, 940, 1401, 353, 1377, 902, 313, 467, 183, 1139, 1176, 1452, 1173, 1257, 476, 5966, 721, 804, 5966, 835, 900080, 900033, 900045, 900097, 900048, 900086, 900034, 900067, 900070, 818, 1455, 900007, 1315, 900096, 900042, 850, 542
03º DP	1005
Delegacia Eletrônica	100225, 57965, 74794, 68292, 101235, 20516, 59832, 39032, 70434, 41775, 2764, 41291, 100064, 43470, 14627, 25099,
4º DP	501, 831
15º DP	803
DEL POM	366, 17
77º DP	347
DEL POL	46, 418
01º DP	1179, 406, 651, 176
40º DP	941, 440
02º DP	141
04º DP	764
56º DP	560
14º DP	1054
05º DP	418
103º DP	267

APÊNDICE 7

ESTUDO DE CASO "VIDEOMONITORIZAÇÃO"

53º DISTRITO POLICIAL

Boletins de Ocorrências selecionados na Pesquisa

1º Trimestre – 2008					
DP Elab.	**Nº do B.O.**	**Data da Ocorrência**	**Horário**	**Autoria**	**Natureza**
53º DP	21/2008	02-jan-08	12:00	D	Furto qualificado consumado - estabelecimento comercial
53º DP	15/2008	02-jan-08	12:30	D	Roubo consumado – outros
53º DP	40/2008	03-jan-08	18:00	D	Furto - transeunte
53º DP	72/2008	05-jan-08	17:30	D	Roubo consumado – outros
53º DP	76/2009	06-jan-08	13:00	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	146/2009	10-jan-08	05:30	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	155/2008	12-jan-08	03:05	D	Roubo consumado - veículo
66º DP	189/2008	13-jan-08	Tarde	D	Furto - outros
53º DP	186/2008	15-jan-08	01:30	D	Furto - veículo
53º DP	203/2008	15-jan-08	05:00	D	Roubo consumado – outros
53º DP	207/2008	16-jan-08	10:30	D	Roubo consumado – outros
53º DP	262/2009	16-jan-08	21:00	D	Roubo consumado – outros
53º DP	281/2008	19-jan-08	13:00	D	Furto - outros
53º DP	262/2008	20-jan-08	00:30	D	Roubo consumado - transeunte
Del.Eletrônica	29354/2008	24-jan-08	Manhã	D	Furto - outros
53º DP	420/2009	27-jan-08	08:30	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	384/2008	27-jan-08	17:30	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	409/2008	29-jan-08	23:15	D	Roubo consumado - veiculo
53º DP	450/2008	30-jan-08	05:10	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	508/2008	05-feb-08	12:00	D	Roubo consumado – estabelecimento comercial

53º DP	509/2008	05-feb-08	12:30	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	518/2008	05-feb-08	21:00	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	543/2008	06-feb-08	22:40	D	Furto - interior de veículo
53º DP	625/2008	08-feb-08	10:00	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	559/2008	08-feb-08	15:09	D	Roubo consumado – outros
Del.Eletrônica	47361/2008	10-feb-08	manhã	D	Furto - veículos
53º DP	624/2008	11-feb-08	02:00	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	615/2008	12-feb-08	11:00	D	Furto - outros
53º DP	642/2008	14-feb-08	02:30	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	654/2008	14-feb-08	21:50	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	1105/2008	15-feb-08	03:10	D	Furto - veículos
53º DP	661/2008	15-feb-08	14:00	D	Furto - outros
53º DP	681/2008	17-feb-08	12:30	D	Furto - veículos
53º DP	682/2008	17-feb-08	13:30	D	Furto - veículos
53º DP	685/2008	17-feb-08	18:00	D	Furto - veículos
53º DP	716/2008	19-feb-08	17:30	D	Roubo consumado – transeunte
53º DP	740/2008	19-feb-08	noite	D	Roubo consumado – transeunte
53º DP	726/2008	20-feb-08	08:30	D	Roubo consumado – outros
53º DP	738/2008	20-feb-08	13:00	D	Roubo consumado – transeunte
Del.Eletrônica	61478/2008	20-feb-08	tarde	D	Furto - outros
53º DP	751/2008	21-feb-08	11:30	D	Furto - veículos
53º DP	765/2008	22-feb-08	15:00	D	Roubo consumado – transeunte
53º DP	787/2008	24-feb-08	03:00	D	Furto - veículos
32º DP	1260/2008	24-feb-08	04:30	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	808/2008	25-feb-08	17:48	C	Furto qualificado consumado – estabelecimento comercial
53º DP	854/2008	27-feb-08	17:40	D	Furto - interior de veículo
53º DP	870/2008	28-feb-08	23:15	C	Roubo consumado - veículo
66º DP	950/2008	29-feb-08	01:40	D	Roubo consumado - veículo
53º DP	901/2008	01-mar-08	21:00	D	Furto qual.cons-transeunte
55º DP	787/2008	02-mar-08	01:30	D	Furto - veículos

53º DP	960/2008	04-mar-08	04:00	D	Furto - outros
Idoso	62/2008	04-mar-08	08:30	D	Roubo consumado – outros
53º DP	976/2008	04-mar-08	madrugada	D	Furto qualificado consumado – estabelecimento comercial
53º DP	969/2008	05-mar-08	20:05	D	Roubo consumado – outros
53º DP	988/2008	06-mar-08	22:10	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	1000/2008	07-mar-08	16:30	C	Furto qualificado consumado -outros
53º DP	1024/2008	09-mar-08	21:30	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	1059/2008	11-mar-08	noite	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	1084/2008	13-mar-08	02:30	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	1110/2008	14-mar-08	16:00	D	Furto - transeunte
53º DP	1109/2008	15-mar-08	11:50	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	1115/2008	15-mar-08	17:00	D	Furto - outros
53º DP	1125/2008	16-mar-08	12:30	D	Furto - transeunte
53º DP	1144/2008	17-mar-08	23:55	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	1166/2008	19-mar-08	madrugada	D	Furto - outros
53º DP	1310/2008	26-mar-08	21:10	D	Roubo consumado - transeunte
Del.Eletrônica	104220/08	26-mar-08	manhã	D	Furto - outros
49º DP	2125/2008	27-mar-08	17:45	C	Roubo consumado - veiculo
53º DP	1453/2008	28-mar-08	11:00	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	1307/2008	28-mar-08	21:10	D	Roubo consumado - veiculo
53º DP	1306/2008	28-mar-08	22:00	D	Roubo consumado - outros
32º DP	1952/2008	29-mar-08	21:30	D	Roubo consumado - veiculo

1º Trimestre – 2009					
DP Elab.	**Nº do B.O.**	**Data da Ocorrência**	**Horário**	**Autoria**	**Natureza**
53º DP	32/2009	03-jan-09	23:55	D	Roubo consumado - veículo
53º DP	45/2009	05-jan-09	05:30	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	97/2009	05-jan-09	15:00	D	Roubo consumado - transeunte
22º DP	201/2009	11-jan-09	12:00	D	Furto - veículos

53º DP	221/2009	14-jan-09	16:00	D	Furto - veículos
53º DP	273/2009	15-jan-09	22:00	D	Roubo consumado - veículo
53º DP	708/2009	17-jan-09	12:30	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	310/2009	19-jan-09	18:00	D	Roubo consumado - veículo
54º DP	274/2009	22-jan-09	22:45	D	Roubo consumado - interior veículo.
53º DP	376/2009	24-jan-09	16:30	D	Roubo – estabelecimento - outros
53º DP	454/2009	26-jan-09	05:30	D	Furto - estabelecimento comercial
53º DP	438/2009	27-jan-09	14:40	D	Roubo consumado - veículo
53º DP	464/2009	29-jan-09	00:01	D	Roubo consumado – estabelecimento comercial
53º DP	472/2009	29-jan-09	18:10	D	Roubo consumado – estabelecimento comercial.
53º DP	532/2009	02-feb-09	20:40	D	Roubo consumado - veículo
53º DP	580/2009	03-feb-09	23:40	D	Roubo consumado - veículo
53º DP	571/2009	04-feb-09	17:43	C	Furto - veículos
53º DP	697/2009	08-feb-09	20:00	D	Roubo consumado – estabelecimento comercial.
53º DP	663/2009	10-feb-09	18:00	C	Roubo consumado - transeunte
30º DP	913/2009	11-feb-09	22:00	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	684/2009	11-feb-09	23:30	D	Roubo consumado - veículo
SIG	49/2009	15-feb-09	08:40	D	Roubo consumado - veículo
53º DP	756/2009	16-feb-09	12:00	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	768/2009	17-feb-09	10:30	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	777/2009	17-feb-09	15:45	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	807/2009	19-feb-09	00:00	D	Roubo consumado - veículo
53º DP	821/2009	19-feb-09	21:59	D	Roubo consumado - veículo
53º DP	828/2009	20-feb-09	03:30	D	Roubo consumado – estabelecimento comercial
53º DP	843/2009	20-feb-09	16:20	D	Roubo – estabelecimento - outros
53º DP	858/2009	20-feb-09	20:30	D	Furto - interior de veículo
53º DP	874/2009	21-feb-09	madrugada	D	Roubo consumado - transeunte

53º DP	867/2009	22-feb-09	17:50	D	Roubo consumado - interior veículo
66º DP	836/2009	22-feb-09	20:00	D	Roubo consumado - interior veículo.
53º DP	898/2009	23-feb-09	23:45	D	Roubo consumado – estabelecimento comercial
Del.Eletrônica	97362/2009	23-feb-09	manhã	D	Furto - outros
53º DP	927/2009	27-feb-09	01:30	C	Furto qual.consumado - veículo
53º DP	974/2009	01-mar-09	04:30	D	Roubo consumado - outros
53º DP	1071/2009	07-mar-09	14:00	D	Furto - outros
53º DP	1074/2009	07-mar-09	20:25	C	Roubo consumado - transeunte
53º DP	1114/2009	07-mar-09	madrugada	D	Furto - residência
53º DP	1078/2009	08-mar-09	12:51	D	Furto - veículos
41º DP	1306/2009	08-mar-09	20:00	D	Roubo consumado – veículo
53º DP	1199/2009	08-mar-09	incerto	D	Furto - outros
53º DP	1109/2009	10-mar-09	03:00	D	Roubo consumado – transeunte
32º DP	973/2009	10-mar-09	11:00	D	Roubo consumado – transeunte
Del.Eletrônica	122746/09	10-mar-09	manhã	D	Furto - outros
53º DP	1254/2009	18-mar-09	17:00	D	Roubo consumado – transeunte
53º DP	1265/2009	19-mar-09	00:10	D	Roubo consumado – estabelecimento comercial.
53º DP	1333/2009	23-mar-09	16:35	C	Roubo consumado – outros
53º DP	1351/2009	24-mar-09	22:00	D	Roubo consumado – transeunte
53º DP	1399/2009	28-mar-09	14:00	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	1417/2009	30-mar-09	05:30	D	Roubo consumado - transeunte
53º DP	1442/2009	31-mar-09	16:00	D	Roubo consumado - transeunte

APÊNDICE 8

ESTUDO DE CASO "VIDEOMONITORIZAÇÃO"

34º DISTRITO POLICIAL

Boletins de Ocorrências selecionados na Pesquisa

1º Trimestre – 2008					
DP Elab.	**Nº do B.O.**	**Data da Ocorrência**	**Horário**	**Autoria**	**Natureza**
34º DP	105/2008	06-jan-08	tarde	D	Roubo consumado – transeunte
27º DP	144/2008	07-jan-08	09:30	D	Roubo consumado - interior veic.
04º DP	132/2008	07-jan-08	10:00	D	Furto - interior de veículo
53º DP	121/2008	07-jan-08	20:00	D	Furto qual.cons- interior veic.
34º DP	145/2008	08-jan-08	11:00	D	Furto - estabelecimento comercial
34º DP	172/2008	08-jan-08	18:30	D	Furto qual.consumado - interior veículo.
Del.Eletrônica	11882/2008	08-jan-08	noite	D	Furto – outros
34º DP	187/2008	09-jan-08	19:20	C	Furto qualificado consumado- interior veículo
Del.Eletrônica	12238/2008	09-jan-08	tarde	D	Furto – outros
89º DP	303/2008	10-jan-08	noite	D	Furto – outros
34º DP	311/2008	15-jan-08	14:30	D	Roubo consumado – transeunte
92º DP	308/2008	16-jan-08	10:30	D	Furto – transeunte
Del.Eletrônica	19717/2008	16-jan-08	manhã	D	Furto – outros
Del.Eletrônica	21014/2008	16-jan-08	noite	D	Furto – outros
Del.Eletrônica	20381/2008	16-jan-08	tarde	D	Furto – outros
34º DP	376/2008	17-jan-08	23:45	D	Furto - interior de veículo
05º DP	500/2008	17-jan-08	23:45	D	Furto - interior de veículo
96º DP	495/2008	18-jan-08	23:00	D	Roubo consumado - interior veículo
34º DP	504/2008	19-jan-08	09:00	D	Roubo consumado - interior veículo
93º DP	343/2008	20-jan-08	19:00	D	Roubo consumado – transeunte
Del.Eletrônica	26119/2008	21-jan-08	noite	D	Furto – outros
51º DP	393/2008	23-jan-08	00:00	D	Roubo consumado – outros
34º DP	498/2008	23-jan-08	11:20	D	Roubo consumado – outros
01º DP	804/2008	24-jan-08	07:00	D	Roubo consumado - interior veículo

48º DP	354/2008	24-jan-08	13:00	D	Furto – transeunte
Del.Eletrônica	31667/2008	24-jan-08	noite	D	Furto – outros
Del.Eletrônica	37831/2008	25-jan-08	noite	D	Furto – outros
05º DP	758/2008	27-jan-08	18:20	D	Furto – transeunte
16º DP	769/2008	27-jan-08	18:30	D	Roubo consumado – transeunte
Del.Eletrônica	32515/2008	27-jan-08	noite	D	Furto – outros
34º DP	639/2008	29-jan-08	13:05	D	Roubo consumado – transeunte
34º DP	713/2008	31-jan-08	19:17	C	Furto quaificado consumado - interior veículo.
34º DP	745/2008	02-feb-08	07:30	D	Roubo consumado – estabelecimento comercial
07º DP	234/2008	02-feb-08	15:30	D	Furto – transeunte
34º DP	758/2008	02-feb-08	20:15	D	Roubo consumado - interior veículo
Del.Eletrônica	65076/2008	05-feb-08	tarde	D	Furto – outros
34º DP	834/2008	07-feb-08	06:15	D	Roubo consumado – transeunte
34º DP	898/2008	08-feb-08	21:40	D	Roubo consumado – outros
34º DP	915/2008	10-feb-08	05:50	D	Roubo consumado – transeunte
34º DP	927/2008	10-feb-08	21:00	D	Furto qualificado consumado - interior veículo
34º DP	1242/2008	11-feb-08	13:00	D	Roubo consumado – transeunte
34º DP	959/2008	11-feb-08	tarde	D	Furto qualificado consumado – transeunte
Del.Eletrônica	50670/2008	12-feb-08	manha	D	Furto – outros
Del.Eletrônica	57511/2008	12-feb-08	noite	D	Furto – outros
34º DP	1024/2008	13-feb-08	09:30	D	Roubo consumado – outros
34º DP	1245/2008	14-feb-08	15:30	D	Furto - interior de veículo
34º DP	1094/2008	15-feb-08	03:30	D	Furto qualificado consumado – estabelecimento comercial
34º DP	1128/2008	15-feb-08	16:22	D	Roubo consumado – estabelecimento comercial
35º DP	1424/2008	15-feb-08	17:00	D	Roubo consumado – outros
34º DP	1116/2008	15-feb-08	20:30	D	Furto – outros
96º DP	1247/2008	17-feb-08	18:00	D	Furto – transeunte
Del.Eletrônica	58953/2008	17-feb-08	tarde	D	Furto – outros
34º DP	1185/2008	18-feb-08	21:00	D	Roubo consumado – transeunte
Del.Eletrônica	61399/2008	19-feb-08	noite	D	Furto – outros
Del.Eletrônica	64213/2008	19-feb-08	tarde	D	Furto – outros
34º DP	1229/2008	20-feb-08	14:30	D	Roubo consumado -

					interior veículo
30º DP	1223/2008	20-feb-08	22:00	D	Furto qualificado consumado - interior veículo
30º DP	1135/2008	20-feb-08	23:00	D	Furto qualificado consumado - interior veículo.
Del.Eletrônica	61907/2008	20-feb-08	manhã	D	Furto – outros
15º DP	1270/2008	21-feb-08	20:00	D	Roubo consumado – transeunte
Del.Eletrônica	64819/2008	21-feb-08	noite	D	Furto – outros
89º DP	846/2008	22-feb-08	08:10	D	Roubo consumado – transeunte
77º DP	1290/2008	25-feb-08	09:00	D	Roubo consumado – transeunte
34º DP	1361/2008	26-feb-08	08:00	D	Roubo consumado - interior veículo.
34º DP	1415/2008	28-feb-08	04:30	D	Furto qualificado consumado – estabelecimento comercial
34º DP	1493/2008	02-mar-08	15:00	C	Roubo consumado – transeunte
40º DP	1088/2008	02-mar-08	15:30	D	Furto – outros
21º DP	1050/2008	02-mar-08	17:00	D	Furto qualificado consumado – transeunte
89º DP	1041/2008	03-mar-08	12:00	D	Roubo consumado – transeunte
Del.Eletrônica	89793/2008	03-mar-08	noite	D	Furto – outros
Del.Eletrônica	77669/2008	04-mar-08	noite	D	Furto – outros
04º DP	276/2008	04-mar-08	tarde	D	Furto – residência
34º DP	1595/2008	05-mar-08	11:15	D	Roubo consumado – transeunte
18º DP	807/2008	05-mar-08	23:00	D	Furto qualificado consumado- interior veículo
96º DP	1771/2008	05-mar-08	23:55	D	Furto qualificado consumado - interior veículo
34º DP	1582/2008	05-mar-08	incerto	D	Furto qualificado consumado –outros
Del.Eletrônica	80182/2008	05-mar-08	noite	D	Furto – veículos
15º DP	1610/2008	05-mar-08	noite	D	Furto qualificado consumado - interior veículo.
43º DP	1131/2008	06-mar-08	00:05	D	Roubo consumado – transeunte
34º DP	1590/2008	06-mar-08	00:10	D	Furto – transeunte
102º DP	1075/2008	06-mar-08	00:30	D	Roubo consumado – transeunte
34º DP	1701/2008	08-mar-08	20:00	D	Furto – transeunte
05º DP	2036/2008	09-mar-08	15:30	D	Furto – outros
90º DP	1102/2008	09-mar-08	17:30	C	Furto – transeunte
40º DP	1209/2008	09-mar-08	incerto	D	Furto qualificado consumado - interior veículo

Del.Eletrônica	89334/2008	13-mar-08	madrugada	D	Furto – outros
34º DP	1912/2008	15-mar-08	22:00	D	Roubo consumado - interior veículo
Del.Eletrônica	92531/2008	15-mar-08	noite	D	Furto – outros
34º DP	1880/2008	17-mar-08	19:00	D	Roubo consumado – transeunte
Del.Eletrônica	94901/2008	17-mar-08	noite	D	Furto – outros
96º DP	2299/2008	18-mar-08	13:00	D	Furto qualificado consumado - interior veículo
34º DP	2049/2008	23-mar-08	20:30	C	Roubo consumado – outros
37º DP	2923/2008	23-mar-08	22:15	D	Roubo consumado – transeunte
Del.Eletrônica	101110/08	23-mar-08	tarde	D	Furto – outros
Del.Eletrônica	104442/08	24-mar-08	manhã	D	Furto – outros
34º DP	2089/2008	25-mar-08	20:00	D	Roubo consumado – transeunte
34º DP	2131/2008	27-mar-08	06:30	D	Roubo consumado - interior veículo
36º DP	1899/2008	28-mar-08	18:00	D	Furto – transeunte
15º DP	2260/2008	29-mar-08	19:00	D	Roubo consumado - interior veículo
Del.Eletrônica	111053/08	29-mar-08	manhã	D	Furto – outros

1º Trimestre – 2009					
DP Elab.	**Nº do B.O.**	**Data da Ocorrência**	**Horário**	**Autoria**	**Natureza**
34º DP	6432/2009	04-jan-09	06:50	D	Roubo consumado – transeunte
14º DP	148/2009	06-jan-09	21:00	D	Roubo consumado – outros
Del.Eletrônica	10614/2009	07-jan-09	tarde	D	Furto – veículos
34º DP	172/2009	10-jan-09	16:54	D	Roubo consumado – veículo
34º DP	178/2009	11-jan-09	16:30	D	Roubo consumado – transeunte
17º DP	211/2009	12-jan-09	17:30	D	Furto – veículos
27º DP	276/2009	12-jan-09	23:00	D	Roubo consumado - interior veículo
34º DP	221/2009	13-jan-09	14:50	D	Furto – veículos
Del.Eletrônica	21455/2009	13-jan-09	noite	D	Furto – outros
34º DP	236/2009	14-jan-09	08:00	D	Roubo consumado – transeunte
34º DP	251/2009	14-jan-09	21:20	D	Furto - interior de veículo
Del.Eletrônica	28399/2009	17-jan-09	madrugada	D	Furto – outros
30º DP	397/2009	20-jan-09	22:10	D	Roubo consumado – transeunte
Del.Eletrônica	36496/2009	21-jan-09	noite	D	Furto – outros
34º DP	388/2009	22-jan-09	08:00	D	Furto – transeunte
34º DP	408/2009	22-jan-09	21:20	D	Roubo consumado - interior veículo

34º DP	433/2009	23-jan-09	20:50	D	Roubo consumado – outros
34º DP	550/2009	27-jan-09	02:00	D	Furto - interior de veículo
34º DP	516/2009	28-jan-09	09:30	D	Roubo consumado - interior veículo
89º DP	466/2009	28-jan-09	15:00	D	Furto qual.cons-interior veículo
11º DP	857/2009	28-jan-09	18:30	D	Roubo consumado – transeunte
Del.Eletrônica	278290/09	29-jan-09	tarde	D	Furto – outros
16º DP	8303/2009	30-jan-09	16:00	D	Furto – outros
34º DP	588/2009	30-jan-09	22:35	D	Roubo consumado – transeunte
Del.Eletrônica	57833/2009	31-jan-09	tarde	D	Furto – outros
Del.Eletrônica	64726/2009	02-feb-09	manhã	D	Furto – outros
Del.Eletrônica	62301/2009	04-feb-09	noite	D	Furto – outros
34º DP	756/2009	05-feb-09	18:30	D	Roubo consumado – transeunte
Del.Eletrônica	74801/2009	07-feb-09	noite	D	Furto – outros
34º DP	786/2009	11-feb-09	11:30	D	Roubo consumado – transeunte
96º DP	1189/2009	14-feb-09	12:00	D	Furto – transeunte
33º DP	771/2009	15-feb-09	15:40	D	Furto – transeunte
34º DP	876/2009	15-feb-09	18:30	D	Furto – transeunte
102º DP	555/2009	15-feb-09	18:40	D	Furto – transeunte
34º DP	866/2009	15-feb-09	19:00	C	Furto qualificado consumado - interior veículo
Del.Eletrônica	81821/2009	15-feb-09	noite	D	Furto – outros
15º DP	979/2009	15-feb-09	tarde	C	Furto qualificado consumado - interior veículo
34º DP	943/2009	18-feb-09	20:30	D	Roubo consumado – transeunte
15º DP	1036/2009	19-feb-09	00:00	C	Furto qualificado consumado - interior veículo
Del.Eletrônica	96405/2009	21-feb-09	tarde	D	Furto – outros
Del.Eletrônica	266318/09	23-feb-09	manha	D	Furto – outros
34º DP	1131/2009	02-mar-09	10:00	D	Furto – outros
Del.Eletrônica	227077/09	04-mar-09	noite	D	Furto – outros
Del.Eletrônica	118195/09	09-mar-09	manha	D	Furto – outros
34º DP	1295/2009	11-mar-09	incerto	D	Furto - interior de veículo
34º DP	1557/2009	26-mar-09	10:15	C	Roubo consumado – outros
34º DP	1566/2009	26-mar-09	14:30	D	Furto – outros
46º DP	1197/2009	28-mar-09	17:50	D	Furto – veículos

APÊNDICE 9

ESTUDO DE CASO "VIDEOMONITORIZAÇÃO"

72º DISTRITO POLICIAL

Boletins de Ocorrências selecionados na Pesquisa

1º Trimestre – 2008					
DP Elab.	**Nº do B.O.**	**Data da Ocorrência**	**Horário**	**Autoria**	**Natureza**
72º DP	17/2008	01-jan-08	09:40	D	Roubo consumado – transeunte
72º DP	15/2009	03-jan-08	20:00	D	Furto – veículos
72º DP	98/2008	08-jan-08	04:00	D	Roubo consumado – transeunte
93º DP	177/2009	09-jan-08	17:00	D	Roubo consumado – estabelecimento comercial
72º DP	148/2008	10-jan-08	12:30	D	Furto – transeunte
Del.Eletrônica	12894/2008	10-jan-08	manhã	D	Furto – outros
72º DP	165/2009	15-jan-08	06:00	D	Furto – outros
72º DP	162/2008	16-jan-08	02:00	D	Roubo consumado – transeunte
45º DP	173/2008	17-jan-08	13:00	D	Furto – outros
72º DP	181/2008	17-jan-08	16:00	D	Furto qualificado consumado - interior veículo
72º DP	311/2008	18-jan-08	23:30	D	Furto - interior de veículo
Del.Eletrônica	33826/2009	19-jan-08	tarde	D	Furto - outros
45º DP	213/2008	21-jan-08	22:00	D	Roubo consumado - transeunte
39º DP	526/2008	22-jan-08	tarde	D	Furto - interior de veículo
72º DP	277/2008	28-jan-08	09:30	D	Roubo consumado - transeunte
72º DP	287/2008	29-jan-08	madrugada	D	Furto qualificado consumado - residência
72º DP	292/2008	30-jan-08	06:40	D	Roubo consumado – veículo
72º DP	313/2008	30-jan-08	07:15	D	Roubo consumado – transeunte
72º DP	1843/2008	30-jan-08	10:00	D	Furto - transeunte
Del.Eletrônica	202942/08	02-feb-08	tarde	D	Furto – outros
72º DP	400/2008	05-feb-08	23:00	D	Roubo consumado – transeunte
72º DP	421/2008	10-feb-08	19:45	D	Roubo consumado – transeunte
38º DP	683/2008	12-feb-08	01:00	D	Roubo consumado – veículo

28º DP	844/2008	12-feb-08	12:45	D	Roubo consumado – carga
72º DP	451/2008	12-feb-08	17:00	D	Furto - interior de veículo
72º DP	469/2008	15-feb-08	00:15	C	Furto – veículos
72º DP	474/2008	15-feb-08	21:00	D	Roubo – estabelecimento - outros
38º DP	753/2008	16-feb-08	14:30	D	Roubo consumado – outros
45º DP	469/2008	16-feb-08	17:15	D	Furto - transeunte
72º DP	550/2008	21-feb-08	19:30	D	Roubo consumado - veículo
28º DP	1129/2008	24-feb-08	21:15	D	Roubo consumado - transeunte
72º DP	617/2008	25-feb-08	incerto	D	Furto - interior de veículo
72º DP	596/2008	26-feb-08	16:00	D	Roubo consumado - transeunte
72º DP	604/2008	26-feb-08	21:00	D	Roubo consumado - transeunte
72º DP	629/2008	29-feb-08	06:30	D	Roubo consumado - transeunte
72º DP	643/2008	01-mar-08	00:30	D	Roubo consumado - transeunte
72º DP	657/2008	02-mar-08	11:30	D	Furto - interior de veículo
72º DP	990/2008	02-mar-08	23:30	D	Furto - outros
72º DP	1469/2008	03-mar-08	02:00	D	Furto - veículos
72º DP	678/2008	04-mar-08	01:00	D	Furto – residência
72º DP	711/2008	05-mar-08	22:30	D	Furto – transeunte
46º DP	1218/2008	10-mar-08	08:00	D	Furto qualificado consumado – estabelecimento comercial
45º DP	704/2008	10-mar-08	19:20	D	Roubo consumado – transeunte
72º DP	749/2008	11-mar-08	07:20	D	Roubo consumado – transeunte
45º DP	712/2008	11-mar-08	22:15	D	Furto - estabelecimento ensino
72º DP	777/2008	13-mar-08	01:00	D	Roubo consumado – carga
72º DP	772/2008	13-mar-08	06:00	D	Furto - transeunte
72º DP	991/2008	13-mar-08	18:30	D	Roubo consumado – outros
72º DP	803/2008	16-mar-08	21:00	D	Roubo consumado – veículo
72º DP	806/2008	17-mar-08	12:50	D	Roubo consumado – veículo
72º DP	835/2008	20-mar-08	10:00	D	Furto - transeunte
38º DP	1429/2008	20-mar-08	17:40	D	Roubo consumado – transeunte
72º DP	856/2008	22-mar-08	00:45	D	Furto - veículos
72º DP	1036/2009	22-mar-08	13:20	D	Furto qual.cons-outros
72º DP	883/2008	23-mar-08	23:45	D	Furto qual.cons-transeunte

72º DP	878/2008	24-mar-08	00:10	D	Furto - veículos
72º DP	885/2008	24-mar-08	15:19	D	Furto - interior de veículo
72º DP	961/2008	25-mar-08	01:00	D	Furto - transeunte
72º DP	924/2008	28-mar-08	06:30	D	Furto - outros
72º DP	928/2008	28-mar-08	18:00	D	Furto - interior de veículo
72º DP	916/2008	28-mar-08	madrugada	D	Furto - veículos
Del.Eletrônica	108350/08	29-mar-08	manhã	D	Furto - outros
45º DP	905/2008	30-mar-08	22:30	D	Roubo consumado – veículo

1º Trimestre – 2009					
DP Elab.	**Nº do B.O.**	**Data da Ocorrência**	**Horário**	**Autoria**	**Natureza**
Del.Eletrônica	61358/2009	02-jan-09	noite	D	Furto - outros
Del.Eletrônica	3835/2009	03-jan-09	tarde	D	Furto - outros
72º DP	34/2009	04-jan-09	20:30	D	Furto qualificado consumado - residência
72º DP	447/2009	05-jan-09	02:00	C	Roubo consumado - transeunte
72º DP	44/2009	05-jan-09	15:00	D	Roubo consumado - veículo
72º DP	45/2009	05-jan-09	16:00	D	Roubo consumado - veículo
72º DP	61/2009	06-jan-09	03:20	D	Furto - outros
72º DP	71/2009	06-jan-09	20:30	D	Furto - interior de veículo
Del.Eletrônica	10809/2009	06-jan-09	noite	D	Furto - outros
Del.Eletrônica	13175/2009	09-jan-09	manhã	D	Furto - outros
72º DP	129/2009	10-jan-09	16:00	D	Roubo consumado -- carga
72º DP	129/2009	10-jan-09	16:00	D	Roubo consumado - outros
Del.Eletrônica	26033/2009	12-jan-09	manhã	D	Furto - outros
74º DP	190/2009	13-jan-09	10:30	D	Roubo consumado - outros
72º DP	177/2009	14-jan-09	18:40	D	Roubo consumado - outros
03º DP	585/2009	15-jan-09	18:40	D	Roubo consumado - veículo
Del.Eletrônica	35513/2009	21-jan-09	noite	D	Furto - veículos
72º DP	246/2009	22-jan-09	11:00	D	Roubo consumado -- carga
87º DP	271/2009	23-jan-09	11:00	D	Furto qualificado consumado - interior veículo
Del.Eletrônica	41116/2009	23-jan-09	manhã	D	Furto - outros
72º DP	272/2009	24-jan-09	11:35	D	Roubo consumado - outros
40º DP	407/2009	26-jan-09	08:40	D	Roubo consumado -- carga
78º DP	609/2009	27-jan-09	15:00	D	Furto qualificado consumado -outros

01º DP	94/2009	28-jan-09	15:00	C	Roubo consumado - veículo
72º DP	336/2009	28-jan-09	15:30	D	Roubo consumado - transeunte
72º DP	363/2009	29-jan-09	18:00	D	Furto - residência
72º DP	391/2009	31-jan-09	14:00	D	Roubo consumado - interior veículo
13º DP	847/2009	02-feb-09	20:00	D	Roubo consumado – transeunte
72º DP	439/2009	04-feb-09	21:30	D	Roubo consumado – transeunte
72º DP	455/2009	05-feb-09	05:40	D	Furto - ônibus
72º DP	472/2009	07-feb-09	08:50	D	Furto qualificado consumado – estabelecimento de ensino
72º DP	490/2009	08-feb-09	14:00	D	Furto - transeunte
Del.Eletrônica	70575/2009	08-feb-09	noite	D	Furto - outros
72º DP	507/2009	09-feb-09	23:30	D	Roubo consumado - transeunte
72º DP	509/2009	10-feb-09	01:00	D	Roubo consumado - transeunte
72º DP	513/2009	10-feb-09	14:47	D	Roubo consumado - transeunte
72º DP	522/2009	10-feb-09	23:00	D	Roubo consumado - transeunte
56º DP	668/2009	11-feb-09	08:30	D	Roubo consumado - interior veículo
72º DP	580/2009	15-feb-09	01:00	D	Roubo consumado - transeunte
72º DP	570/2009	15-feb-09	12:00	D	Furto - veículos
72º DP	592/2009	16-feb-09	22:00	D	Roubo consumado - veículo
72º DP	597/2009	17-feb-09	11:00	D	Furto - transeunte
72º DP	686/2009	20-feb-09	20:00	D	Roubo consumado - transeunte
72º DP	639/2009	20-feb-09	madrugada	D	Furto - veículos
72º DP	651/2009	21-feb-09	00:30	D	Roubo consumado - transeunte
72º DP	1260/2009	21-feb-09	18:00	C	Roubo – estabelecimento - outros
72º DP	707/2009	26-feb-09	07:20	D	Furto - transeunte
72º DP	716/2009	26-feb-09	20:30	D	Roubo consumado – estabelecimento comercial
Del.Eletrônica	103385/2009	26-feb-09	manhã	D	Furto - outros
72º DP	770/2009	02-mar-09	22:45	D	Roubo consumado – transeunte
72º DP	771/2009	03-mar-09	12:00	D	Roubo consumado – transeunte
72º DP	776/2009	03-mar-09	15:30	D	Furto - veículos
72º DP	778/2009	03-mar-09	18:15	D	Furto - outros
72º DP	846/2009	04-mar-09	17:00	D	Furto - residencia
72º DP	800/2009	04-mar-09	20:20	D	Roubo consumado – estabelecimento comercial

72º DP	795/2009	04-mar-09	20:30	D	Roubo consumado – veículo
72º DP	831/2009	06-mar-09	21:30	D	Furto - transeunte
72º DP	837/2009	07-mar-09	19:30	D	Roubo consumado – veículo
72º DP	844/2009	07-mar-09	21:00	D	Roubo consumado – residência
Del.Eletrônica	115864/2009	07-mar-09	tarde	D	Furto – outros
Del.Eletrônica	121773/2009	10-mar-09	manhã	D	Furto - outros
72º DP	892/2009	11-mar-09	10:00	D	Furto - interior de veículo
72º DP	891/2009	11-mar-09	21:30	D	Roubo consumado – veículo
72º DP	958/2009	11-mar-09	23:30	D	Roubo consumado - interior veículo
72º DP	904/2009	12-mar-09	22:00	D	Roubo consumado – transeunte
72º DP	909/2009	12-mar-09	23:00	D	Roubo consumado – transeunte
72º DP	908/2009	13-mar-09	manhã	D	Furto qualificado consumado – estabelecimento de ensino
72º DP	932/2009	15-mar-09	11:30	D	Furto - veículos
72º DP	940/2009	15-mar-09	23:45	D	Roubo consumado - transeunte
72º DP	947/2009	16-mar-09	07:30	D	Furto - outros
72º DP	977/2009	16-mar-09	13:00	D	Furto - outros
72º DP	965/2009	17-mar-09	08:45	D	Roubo consumado - veículo
72º DP	965/2009	17-mar-09	08:45	D	Roubo consumado -- carga
72º DP	983/2009	18-mar-09	19:00	D	Roubo consumado - veículo
72º DP	1000/2009	19-mar-09	01:30	D	Roubo consumado - transeunte
72º DP	1017/2009	19-mar-09	04:15	D	Roubo consumado - transeunte
72º DP	988/2009	19-mar-09	09:30	C	Roubo consumado – estabelecimento comercial
72º DP	996/2009	19-mar-09	10:30	D	Furto - transeunte
72º DP	998/2009	19-mar-09	18:40	D	Furto - transeunte
28º DP	1620/2009	21-mar-09	18:00	D	Roubo consumado – transeunte
72º DP	1030/2009	21-mar-09	22:30	D	Roubo consumado – veículo
72º DP	1071/2009	22-mar-09	23:00	D	Roubo consumado – transeunte
72º DP	1068/2009	24-mar-09	19:30	D	Furto - transeunte
72º DP	1099/2009	24-mar-09	23:40	C	Roubo consumado – transeunte
72º DP	1117/2009	27-mar-09	22:30	D	Roubo consumado – veículo
72º DP	1171/2009	28-mar-09	21:20	D	Roubo consumado – transeunte
72º DP	1126/2009	28-mar-09	madrugada	D	Roubo consumado –

					residência
72º DP	1140/2009	29-mar-09	10:10	C	Roubo consumado – transeunte
72º DP	1162/2009	31-mar-09	03:30	D	Furto qualificado consumado - interior veículo

RESUMO

O trabalho tem por objetivo verificar se há argumentos e estudos que comprovem que a implementação de *políticas públicas de segurança* e/ou *políticas de segurança pública* foram responsáveis por uma melhora significativa na *segurança pública*. Esta é a hipótese testada. Inicialmente são estabelecidos os limites conceituais sobre as diferentes acepções do termo *segurança pública* e os meios de mensuração desta, além de suas principais matrizes e agentes responsáveis pela sua preservação, tudo com o objetivo de tornar possível identificar e a qualificar como positivos ou negativos os impactos mensurados. Em um segundo momento, por meio do método dialético, são apresentados e discutidos argumentos sobre as condicionantes ou fatores de risco individuais e estruturais que se relacionam com as práticas criminosas e com o sentimento de *segurança pública* por parte da comunidade, além da tendência de abordagem local da questão como meio de resolução dos problemas enfrentados. Posteriormente, é analisada a distinção entre *políticas públicas de segurança* e *políticas de segurança pública,* diferenciando-se as iniciativas que devem ser abrigadas por cada expressão em conjunto com a avaliação de experiências e projetos que foram implementados com o objetivo de alcançar resultados positivos na prevenção criminal e percepção deste resultado pela sociedade. Durante a análise dos projetos é relatado o estudo de caso realizado, consistente na análise de uma *política pública de segurança* ("Praças da Paz") e de uma *política de segurança pública* (videomonitorização) com a finalidade de testar, juntamente com os demais projetos sobre os quais já haviam estudos elaborados, a hipótese do presente trabalho. A hipótese testada é parcialmente demonstrada visto que, apesar da imprescindibildade da adoção de *políticas públicas de segurança,* que visam garantir direitos fundamentais em um espectro mais abrangente do que o direito à *segurança pública*, os resultados positivos destas políticas resumiram-se, em regra, ao aspecto subjetivo da *segurança pública*, sendo que alterações significativas no que diz respeito ao aspecto objetivo (prevenção criminal) só foram constatadas em três das quatro áreas no estudo de caso referente ao programa de videomonitorização (*política de segurança pública*). Em virtude desta demonstração parcial da hipótese, que indica que as *políticas de segurança pública* podem reduzir tanto os índices criminais quanto o "medo do crime", aliada à constatação de que o ordenamento constitucional estabelece as instituições policiais como as principais responsáveis pela prestação do serviço de *segurança pública*, são discutidos modelos de policiamento que possibilitem a garantia de uma eficiente implementação das *políticas de segurança pública,* sendo apresentado o

policiamento comunitário orientado à solução de problemas (PCOP), inclusive com a sugestão de alteração da nomenclatura para melhor transmissão de seus objetivos, como modelo capaz de, em respeito à necessidade de participação decisória da sociedade, diagnosticar, implementar, monitorar e avaliar as *políticas de segurança pública* como meio de redução da *insegurança pública*.

Palavras-chave: delito, política pública de segurança, política de segurança pública, segurança pública, prevenção, policiamento comunitário, policiamento orientado à solução de problemas.

RIASSUNTO

L'obiettivo di questo studio è quello di verificare se vi sono argomenti e studi che comprovino che l'implementazione di *politiche pubbliche di sicurezza* e/o *politiche di sicurezza pubblica* furono le responsabili per un miglioramento significativo nella *sicurezza pubblica*. Questa è l'ipotesi sperimentata. Inizialmente vengono stabiliti i limiti concettuali sulle differenti accezioni del termine *sicurezza pubblica* e i mezzi per misurarla, oltre alle sue principali matrici e gli agenti responsabili per la sua preservazione, tutto con l'obiettivo di rendere possibile identificare e qualificare come positivi o negativi gli impatti misurati. In un secondo momento, attraverso il metodo dialettico, sono presentati e discussi argomenti sulle condizionanti o i fattori di rischio individuali e strutturali che si collegano con le pratiche criminali e con il sentimento di *sicurezza pubblica* percepita dalla comunità, oltre alla tendenza di approccio locale della questione come mezzo di risoluzione dei problemi affrontati. Successivamente, viene analizzata la distinzione tra le *politiche pubbliche di sicurezza* e le *politiche di sicurezza pubblica*, differenziando le iniziative che devono essere incluse da ognuna delle espressioni insieme con la valutazione di esperienze e progetti che sono stati implementati con l'obiettivo di raggiungere risultati positivi nella prevenzione criminale e la percezione di questo risultato dalla società. Durante l'analisi dei progetti viene riportato lo studio di un case realizzato, consistente nell'analisi di una *politica pubblica di sicurezza* ("Piazze della Pace") e di una *politica di sicurezza pubblica* (videomonitoraggio) allo scopo di testare, insieme agli altri progetti rispetto ai quali vi erano già studi elaborati, l'ipotesi del presente studio. L'ipotesi sperimentata è parzialmente dimostrata, visto che, malgrado l'imprescindibilità dell'adozione di *politiche pubbliche di sicurezza*, che hanno come socpo assicurare i diritti fondamentali in uno spettro più ampio del diritto alla *sicurezza pubblica*, i risultati positivi di queste politiche si sono riassunte fondamentalmente all'aspetto soggettivo della *sicurezza pubblica*, e alterazioni significative per quanto riguarda l'aspetto obiettivo (prevenzione criminale) sono state constatate soltanto su tre delle quattro aree nello studio del caso riferente al programma di videomonitoraggio (*politica di sicurezza pubblica*). In virtù di questa dimostrazione parziale dell'ipotesi, che indica che le *politiche di sicurezza pubblica* possono ridurre sia gli indici criminali che la "paura del crimine", alleata alla constatazione che l'ordinamento costituzionale stabilisce le istituzioni poliziesche come le principali responsabili per la prestazione di servizio di *sicurezza pubblica*, vengono

discussi modelli di poliziamento comunitario orientato alla soluzione di problemi (PCOP), compreso il suggerimento di alterazione della nomenclatura per una migliore trasmissione dei suoi obiettivi, come modello capace di, rispettando la necessità della partecipazione decisoria della società, diagnosticare, implementare, monitorare e valutare le *politiche di sicurezza pubblica* come un mezzo di riduzione dell'*insicurezza pubblica*.

Parole chiave: reato, politica pubblica di sicurezza, politica di sicurezza pubblica, sicurezza publica, prevenzione, poliziamento comunitario, poliziamento orientatto alla soluzione di problemi.